Más y mejor ESTADO

Una Administración Pública al servicio del Proyecto Nacional

PATRIA

ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
EN EL PROYECTO NACIONAL

Imagen de tapa: Congreso de la Nación Argentina
Fuente: Wikipedia

ISBN 978-987-86-2514-0

PATRIA | ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PROYECTO NACIONAL

Coordinación: Claudia Bernazza

El libro *Más y mejor Estado. Una Administración Pública al servicio del Proyecto Nacional* es producto del trabajo de cada uno de los autores de los textos que lo conforman, y del aporte y la participación de todas las personas que forman parte de la comisión de **Estado y Administración Pública en el Proyecto Nacional** del **Instituto Patria**. A los autores y, en su nombre, a quienes participaron en la comisión desde su formación les agradecemos por estas páginas.

Compilación: Beatriz de Anchorena

Edición: Beatriz de Anchorena y Pablo Ariel Campos

Diseño y diagramación: Pablo Ariel Campos

Los textos que forman esta obra son de exclusiva propiedad de sus autores. Queda expresamente permitida su reproducción total o parcial por cualquier medio de impresión o digital, en forma idéntica, extractada o modificada, en español o en cualquier otro idioma, citando debidamente la fuente.

Más y mejor Estado : una administración pública al servicio del proyecto nacional : comisión Estado y AP del Instituto Patria / Aníbal Jorge Sotelo Maciel ... [et al.] ; compilado por Beatriz de Anchorena ; editado por Beatriz de Anchorena ; Pablo Ariel Campos ; prefacio de Claudia Bernazza ; Beatriz de Anchorena ; prólogo de Carlos M. Vilas. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Beatriz de Anchorena, 2019.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-86-2514-0

1. Políticas Públicas. 2. Administración Pública. 3. Planificación. I. Sotelo Maciel, Aníbal Jorge II. Anchorena, Beatriz de, comp. III. Anchorena, Beatriz de, ed. IV. Campos, Pablo Ariel, ed. V. Bernazza, Claudia, pref. VI. Anchorena, Beatriz de, pref. VII. Vilas, Carlos M., prolog.
CDD 320.6

Índice

Introducción..... 7
Carlos M. Vilas

Presentación..... 13
Claudia Bernazza y Beatriz de Anchorena

Parte 1
Reconstruir la sociedad, reconstruir el Estado

Estado, democracia y neoliberalismo en América Latina: ¿nuevas simbologías - nuevas identidades?..... 19
Carlos Ciappina

Desarrollo y Estado en perspectiva latinoamericana 33
Arturo Claudio Laguado Duca

Planificación, conflicto y capacidad política: los desafíos del desarrollo en América Latina. 51
Jorge Sotelo

Poder empresario, captura del Estado y políticas públicas 67
Beatriz de Anchorena

Parte 2
Gestionar para el Pueblo

Políticas públicas, planificación y presupuesto: expectativas y desencuentros 81
Jorge Sotelo y Arturo Laguado

Sistemas de alta dirección y el arte de gobernar. ¿La planificación y la gestión estratégica son posibles?..... 103
Maria Bonicatto

Evaluación de políticas y programas públicos para un Estado soberano e inclusivo.. 113
Paula Amaya y Natalia Aquilino

Gobierno Abierto e innovación: de conceptos hegemónicos a un pensamiento nacional 133
Por Maximiliano Rey

Gobernabilidad y cuestión fiscal. Las relaciones federales en la era Cambiemos..... 149
Horacio Cao y Ángel Vaca

La administración paralela. Innovaciones normativas y estructuras sustitutivas en la provincia de Buenos Aires..... 165
Observatorio de la Provincia de Buenos Aires.

Identificación de amenazas para la prevención de la corrupción..... 183
Julio C. Suárez

Parte 3
Fortalecer el trabajo público

Una mirada sobre el empleo público 195
Hugo Cormick

Los trabajadores del sector público en la era Cambiemos..... 205
Pablo Guevara

La negociación colectiva en el sector público..... 219
Amalia Villarroel

El neoliberalismo como productor de subjetividades 237
Beatriz Horrac, Julio Canosa, Darío Charaf y Agueda Pereyra.

ANEXO..... 251

Introducción

Carlos M. Vilas[1]

Para mucha gente el estado es simplemente el conjunto de organismos, oficinas, funciones y funcionarios genéricamente denominado *sector público*. Ellos definen y velan por el cumplimiento de las normas y el respeto a las instituciones que regulan las relaciones sociales; arbitran conflictos, recaudan, administran y asignan recursos a través de decisiones para cuyo acatamiento están habilitados a recurrir, si es necesario, a la coacción física -la llamada "fuerza pública"- o a otro tipo de sanciones. La vida de las personas en cualquiera de nuestras sociedades se desenvuelve en una permanente interacción con esas instituciones y agentes. El desarrollo económico, la mayor complejidad social que este acarrea y las ideas y teorías predominantes han contribuido en diferentes épocas a ampliar su número, dotación de recursos y competencias y también a acotarlas o reducirlas.

Este modo de ver al estado no es patrimonio exclusivo del público lego. La relevancia del desempeño estatal en las sociedades modernas y la especificidad y proyecciones de los problemas que enfrenta impulsaron el desarrollo de ramas especializadas del conocimiento y de las prácticas de ellas derivadas –principalmente la administración pública, el derecho público, las finanzas públicas, donde *lo público* tiene un doble significado: alude al estado e involucra al conjunto de la sociedad. Las contribuciones de estas disciplinas a una mejor comprensión del funcionamiento de las áreas respectivas y sus interrelaciones y a dotarlas de mejor calidad son conocidas; en buena medida gracias a sus aportes el estado se desenvuelve hoy con más eficacia que en el pasado y con más apertura al control ciudadano. Muy frecuentemente, sin embargo, la práctica de estas disciplinas y perspectivas las ha llevado a soslayar la dimensión *política* del estado, entendiéndose por tal aquella que lo explicita como unidad de ordenación y conducción del conjunto social de acuerdo con fines y objetivos que derivan de determinadas configuraciones de poder: la idea de justicia que es propia de cada régimen político.

De acuerdo con este enfoque propiamente político, el estado es el modo históricamente determinado en que se organiza el poder en una sociedad, la institucionalización formal e informal, normativa y fáctica, de las relaciones de mando y obediencia. "Históricamente determinado" significa que es resultado de relaciones de conflicto y acuerdo, ejercicios de voluntad y respuesta a necesidades entre fuerzas sociales y políticas en cambiantes contextos socioeconómicos, ideológicos y culturales.

Debido a su universalidad tempo-espacial, la de "estado" es una idea abstracta, pero el estado no existe en abstracto sino en sus manifestaciones históricamente determinadas. La realidad siempre es particular y concreta; la realidad efectiva del estado deriva de la de los seres humanos cuya jerarquización define y a la que acuerda valor normativo -la tensión siempre presente entre la igualdad legal y las desigualdades que resultan del or-

1 Profesor Honorario, Universidad Nacional de Lanús

denamiento socioeconómico que le da sustento-. Es el producto de una multiplicidad de factores locales y externos; ante todo, de las relaciones de fuerza, tensiones y conflictos entre las clases y otros actores sociales para alcanzar una fórmula de poder –un *bloque histórico* en el sentido gramsciano- y erigir sus intereses en objetivos del conjunto social mediante procesos de construcción hegemónica que apuntan a que el monopolio de la coacción física que le es propio se legitime frente a la población y se despliegue sólo como último recurso. La relación de poder, que es en esencia una relación de fuerza -material, institucional y simbólica- se metamorfosea de esta manera en relación de colaboración recíproca, en un intercambio material y simbólico de costos y beneficios. El súbdito se convierte en ciudadano; el poder de una parcialidad se transfigura en poder de la totalidad.

El estado es así una estructura jerárquica que "actúa" a través de una variedad de órganos, procesos, funciones y funcionarios (parlamentos, tribunales, burócratas, presidentes, senadores, policías, recaudadores de impuestos, intendentes, soldados, maestros...). La ordenación de esos elementos, las gradaciones y articulaciones que se definen entre ellos y los criterios de participación o exclusión de determinados actores sociales –en ambos casos en términos formales y en términos reales- configuran el régimen político. El desempeño del aparato estatal y sus agentes expresa como particularidad concreta y como realidad cotidiana la universalidad del estado en tanto ente político; la referencia de ese particular concreto a la universalidad le otorga sentido y legitima su imperatividad.

El modo en que el estado *funciona* en términos administrativos, jurídicos o fiscales -los servicios que presta a la sociedad o a segmentos de ella, los bienes públicos que generaguarda siempre una relación de consistencia con los fines y objetivos hacia los que se orienta. Desentenderse de esto en nombre de especificidades técnicas o fronteras disciplinarias implica, entre otras cosas, invisibilizar la fórmula de poder a partir de la cual el estado se forma y a la que los planos jurídico, administrativo, fiscal o simbólico dan expresión y efectividad. Una cabal comprensión del fenómeno estatal no debería limitarse, por lo tanto, a los modos o estilos de desempeño de sus agencias. Es más: para que ese desempeño sea adecuadamente comprendido y evaluado incluso desde la perspectiva de esas disciplinas particulares, el análisis debe tener como sustento aquella dimensión formativa.

Los recurrentes debates sobre el tamaño del estado y la magnitud del gasto y el empleo públicos son una manera de presentar como cuestión de aritmética fiscal lo que en realidad es una discusión sobre cómo conceptualizar, y por lo tanto dimensionar, los asuntos de los que el estado debe hacerse cargo y los objetivos perseguidos por ese "hacerse cargo": qué cosas hace o debe hacer o no debe hacer el estado. Tal conceptualización siempre está enraizada en intereses de clases, grupos o sectores y se expresan en ideologías y teorías que dan expresión discursiva a particulares configuraciones de poder. Muy frecuentemente se presenta como cuestión técnica lo que en realidad es un asunto eminentemente político: qué fuerza organiza al conjunto social y lo conduce hacia determinados fines y objetivos; cómo estos se definen y por quiénes.

La cuestión del tamaño del aparato administrativo estatal no es baladí: el estado se financia con recursos que extrae de la sociedad. Esta es básicamente una cuestión fiscal. De qué ámbitos, actividades y actores se extraen esos recursos y en qué medida, son asuntos de decisión política. Los recursos son escasos con relación a las necesidades, reza una vieja máxima, pero la medida de la escasez la determina quien decide –y eso incluye qué necesidades ingresan a la agenda de gestión-.

Existe siempre una compatibilidad básica entre la formación socioeconómica y las relaciones de dominación/subordinación que se generan en ella, y la matriz de relaciones de poder que se organizan como estado. Es la compatibilidad que se advierte, por ejemplo, entre el capitalismo primario exportador latinoamericano de fines del siglo diecinueve y principios del veinte y el estado oligárquico bajo la hegemonía de la *pax britannica*, o la articulación del capitalismo industrial, la acumulación centrada en el mercado interno y la potenciación de las clases asalariadas y los sectores medios con el estado nacional-desarrollista o populista que se abrió paso en medio de la guerra fría; en la década de 1990 la instauración del *estado mínimo* del "Consenso de Washington" se correspondió con la consolidación de un esquema de acumulación asentada en la valorización financiera del capital en escala global y en el empobrecimiento o marginación de amplios segmentos de la población. El cambio en el esquema de acumulación y el balance resultante de ganadores y perdedores condujeron a transformaciones profundas en el estado como organización del poder, aparato de gobierno y herramienta de gestión. Varios capítulos de este libro discuten las transformaciones recientes del estado argentino generadas por la llegada al gobierno de una fórmula de poder que se asienta en las versiones más agresivas de la financierización del capitalismo global y la especulación monetaria.

El tipo particular de relación entre el estado y la organización económica refiere a los acomodos de poder entre clases y grupos sociales y a las dinámicas de conflicto, negociación y consenso entre las fuerzas políticas que las expresan y representan en diferentes escenarios locales, regionales y globales en función de fines y objetivos que enuncian con carácter normativo. Esas mutaciones no son necesariamente inmediatas o automáticas, pero antes o después las fuerzas progresivas o regresivas que impulsan las transformaciones sustantivas pugnarán por dotarlas de expresión como estado –la consistencia entre *sociedad política* y *sociedad civil*-. Lo señalado no debe interpretarse en el sentido que la adecuación entre configuraciones socioeconómicas y acuerdos político-institucionales involucre de manera simultánea u homogénea al conjunto de los organismos estatales y las funciones que se les asignan. Algunas dimensiones del aparato estatal se adecuan antes que otras; estilos de desempeño y valoraciones pretéritas sobreviven durante cierto tiempo corporizadas en determinados órganos y funciones (por ejemplo, el caso frecuente de algunos sectores del Poder Judicial, o el de organismos de seguridad pública, o del sistema educativo).

Tampoco es una adecuación producto de la dinámica ineluctable de factores estructurales: siempre está mediada por la acción política. La pluralidad de actores que integran la fórmula de poder, los agentes que se desempeñan en diferentes órganos, ramas o niveles de la política y la administración públicas, despliegan estrategias particulares de gestión (concentración de información, administración de los tiempos procedimentales, u otras)

en defensa de sus maneras de ver las cosas y sus propios intereses: desde los conflictos de poder entre las grandes funciones de gobierno hasta competencias entre organismos que, desde perspectivas específicas, intervienen en materias de competencia compartida. En este sentido el estado y su administración, sin perjuicio de su unidad, pueden ser vistos como arenas de conflicto y negociación entre actores.

El asunto crucial no es por lo tanto el tamaño de los organismos y las agencias estatales o los recursos que controlan sino los intereses y objetivos en cuya función actúan y dan contenido y sentido a sus acciones. Son esos intereses y objetivos los que determinan el tamaño del aparato estatal y sus características institucionales, los alcances de su gestión, las capacidades y recursos requeridos. Esos fines y objetivos no son socialmente neutros ni son establecidos por la naturaleza o por definiciones ontológicas: son el producto de los conflictos, negociaciones y transacciones entre actores y, en definitiva, de las relaciones de poder y dominación que se entablan a partir de ellos. Una de las grandes ventajas de los regímenes democráticos es la posibilidad que plantean de que esos conflictos se procesen y eventualmente resuelvan con el mínimo posible de violencia.

"Achicar el estado" fue una de las consignas de las reformas impulsadas por el neoliberalismo y la teoría económica neoclásica, rápidamente instalados en la agenda de recomendaciones de política pública de los organismos financieros multilaterales y en las agendas académicas de muchas universidades. Los debates políticos e intelectuales que se suscitaron en torno a ellas se centraron en cuánto de los organismos, presupuestos y políticas debía recortarse o eliminarse, y cuántas actividades debían transferirse a los mercados. La atención prestada a los achiques administrativos y fiscales y a la promoción de nuevas modalidades de gestión soslayó la circunstancia que el achique del estado en esos términos tuvo lugar de la mano del fortalecimiento del "nuevo estado" en su dimensión política de estructura de poder: en particular, la producción estatal de un ordenamiento jurídico-político que refrendaba legal y constitucionalmente la primacía de las fuerzas que impulsaban el acoplamiento de la organización económica, la vida social y la consiguiente distribución de ganadores y perdedores a la dinámica del capitalismo financiero en escala global.

El ajuste estructural fue la verdadera reforma del estado. El mercado al que se transferían recursos, actividades y legitimaciones como efecto del achique estatal resultó ser la denominación abstracta de la matriz de relaciones de poder que caracterizaba a los nuevos tiempos. El estado que se achicó dejó en la intemperie del mercado concentrado, desregulado y extranjerizado a la salud, la educación, la seguridad, la vivienda, la investigación científica, la producción cultural, la calidad de vida de las familias. El estado no "se fue", como ha sido frecuente referirse a estos cambios; reorientó drásticamente sus funciones, dejó de hacerse cargo de ciertos asuntos y encaró otros, redirigió y fortaleció sus instrumentos ideológicos y punitivos, y en el curso de esas reorientaciones sus aparatos, los recursos fiscales, sus articulaciones externas, sus capacidades, políticas públicas y estilos de gestión se adaptaron a sus nuevos fines y a los objetivos e intereses de las fuerzas que lo conducían. Pero nunca "se fue": siempre estuvo ahí.

El libro que a continuación se presenta es el resultado de estudios e investigaciones desarrollados por integrantes de la Comisión de Estado y Administración Pública del Ins-

tituto Patria. *Más y mejor Estado* es un análisis crítico y un conjunto de propuestas de construcción y desempeño estatal de acuerdo a una correlación política de fuerzas que plantea como objetivo central la recuperación económica, la promoción de la justicia social y la proyección de la democracia más allá de los límites impuestos por el orden de poder neoliberal y la exacerbación de la globalización financiera. Ese objetivo reclama, explícita o implícitamente, la construcción de una amplia unidad de fuerzas políticas y sociales para hacer frente a la abdicación de soberanía y la subordinación de la Patria para beneficio de unos pocos.

Los textos que componen la obra son fruto de la conjunción de reflexión académica y valoración política. *Más Estado* no es una mera invocación a la ampliación material, organizativa o fiscal del estado. Es la necesidad de hacerse cargo de problemas, desafíos, derechos, ansias de justicia, que sólo mediante la participación de la sociedad pueden resolverse de manera exitosa. Más Estado es por sobre todo una agenda pública más amplia y más compleja; el recurso a instituciones y mecanismos de control ciudadano, a la participación y organizada de la sociedad civil que amplíe los alcances de la democracia en un estado que sea efectivamente público. *Más Estado* es ampliación y mayor eficacia en el diseño de las estrategias y las políticas y en las capacidades de gestión; la fijación de metas más ambiciosas en respuesta a las complejidades de una Argentina conducida a la debacle por el endeudamiento irresponsable, el empobrecimiento masivo, el desmantelamiento de su aparato productivo, frutos de la incompetencia, irresponsabilidad y la codicia que hicieron del estado una herramienta de saqueo en masa. *Más Estado* es en este preciso sentido, *Mejor Estado*: por su federalismo efectivo y dinámico, sin el cual no hay Nación; por su transparencia y su apertura a la participación que son vehículos de mejor democracia; por la potenciación de sus cuadros laborales y funcionariales de quienes depende en último análisis que las cosas se hagan bien y a tiempo: los micro efectores de las decisiones macro.

El desafío es enorme y la tarea ineluctablemente colectiva. Este libro es una contribución a un debate necesario sobre la Patria que queremos.

Presentación

Claudia Bernazza[1] y Beatriz de Anchorena[2]

¿Qué Estado queremos?

Un grupo de compañeros y compañeras que hemos recorrido, como trabajadores/as y funcionarios/as, organismos y oficinas públicas, nos venimos encontrando en el **Instituto Patria** para reflexionar sobre la naturaleza y rol del Estado. Estos encuentros dieron origen a la **comisión Estado y Administración Pública** del Instituto, que reúne a mas de 200 participantes de todo el país.

En Argentina, como en toda América Latina, los Estados juegan un rol central a la hora del desarrollo, o, dicho en clave peronista, en el logro de la felicidad del Pueblo y la grandeza de la Nación. Los gobiernos populares saben que el Estado es el único instrumento al servicio de los pueblos en la mesa de los poderosos.

Pero por motivos históricos y de colonización cultural, hemos extrapolado modelos ajenos a la hora de pensar la gestión del Estado. Somos un país federal, con tres poderes públicos y tres niveles de gobierno en una amplia extensión territorial. La trama del Estado es, por este motivo, rica y compleja, pero también en riesgo. Sus instituciones pueden convertirse en una burocracia excluyente o, en el peor de los casos, en un instrumento al servicio de poderes fácticos y capitales concentrados.

Por esta razón, nos hemos constituido como espacio de reflexión y acción, para elaborar los conceptos y recomendar las prácticas que pongan al Estado al servicio de las mayorías. A partir de este acuerdo inicial, hemos conformado grupos de trabajo y hemos puesto en marcha un **Observatorio del Estado**, a fin de contar con criterios, propuestas y estrategias que puedan cambiar de raíz la forma de concebir lo público.

Estas concepciones ponen en el centro de la escena a las organizaciones sociales y los/las trabajadores/as estatales, lo que nos aleja de un republicanismo adornado de formalidades pero vacío de contenidos y objetivos. El Estado es, a nuestro entender, el escenario donde se tramitan los anhelos, expectativas e intereses de un Pueblo, y donde, finalmente, este Pueblo concibe y hace realidad, a partir de decisiones soberanas, un proyecto de Nación. El Estado es memoria e identidad, garantía de derechos y posibilidad de futuro para las grandes mayorías. En este escenario, se despliega la Comunidad Organizada. Estado y Comunidad Organizada pueden concretar un proyecto de desarrollo con inclusión cuando enarbolan las tres banderas de nuestro acervo doctrinario: Justicia social, Soberanía política, Independencia económica.

---

1 Ingeniera Agrónoma (UNLP), Dra. en Ciencias Sociales (FLACSO). Diputada Nacional (MC). Coordinadora de la comisión Estado y Administración Pública del Instituto Patria.

2 Licenciada en Ciencia Politica (UBA), Master en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (UNSAM / Georgetown). Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Coordinadora del Observatorio de Políticas Públicas de la comisión Estado y Administración Pública del Instituto Patria.

Una Administración Pública para el Proyecto Nacional

Para lograr este objetivo, debemos repensar la forma en que administramos lo público. Por este motivo, nuestro trabajo se ha focalizado en el Poder Ejecutivo, es decir, en los organismos, políticas y programas que conforman la Administración Pública. La capacidad de conducir y orientar sus acciones, la capacidad de formular planes y programas, así como la capacidad de gestionar y concretar realidades y la capacidad de llevar adelante acuerdos con la sociedad civil no son el fruto de la casualidad ni del destino. Suponen un estudio permanente y una formación específica. Este libro que estamos presentando quiere ser un aporte a ese conocimiento y esa formación.

En el caso de estas páginas, se trata de reflexiones y producciones de especialistas que integran la comisión. Los contenidos que nos proponen pretenden instalar, en la agenda pública, un tema muchas veces invisibilizado, pero que consideramos central: cómo debe organizarse y cómo debe actuar la administración pública. Cuáles son sus roles indelegables, cómo debe preservar las riquezas naturales y promover el desarrollo, cómo debe colaborar con la distribución de ingreso. Cómo se conforman sus equipos, qué rol cumplen sus trabajadores, qué derechos los asisten, cómo proveer bienes y servicios para responder con celeridad y eficacia a las demandas sociales. Estas preguntas necesitan respuestas situadas, que tengan en cuenta la dependencia económica de nuestros países, pero también sus emancipaciones y revoluciones. Necesitamos elaborar respuestas propias, fraguadas al calor de un proyecto regional.

Nosotros también estamos preocupados por obtener resultados. Esta preocupación no es patrimonio exclusivo de los CEO que hoy conducen las oficinas públicas. La obsesión por los resultados ha estado presente desde los tiempos iniciales de nuestro movimiento, desde aquel discurso histórico de J. D. Perón a los funcionarios públicos, hasta cada una de las acciones que hicieron posible la AUH, la entrega de notebooks o la terminalidad educativa. Los logros efectivos son fruto de una mirada estratégica y de decisiones autónomas del Estado. Somos gestores de resultados, por lo que nuestra propuesta transita ese camino.

Desde nuestras convicciones, caminamos hacia la acción. Esperamos que estas páginas sean un aporte para repensar la arquitectura y el funcionamiento de nuestras administraciones. También ponemos a disposición de los lectores y las lectoras los documentos, estudios y propuestas de gestión que hemos elaborado durante estos tres años y que se encuentran disponibles en la página *Equipos por el Proyecto Nacional* (www.equiposweb.com.ar).

Reflexiones en torno al Estado y la Administración Pública

Este libro reúne algunos tópicos en torno a los cuales, la comisión de Estado y Administración Pública del Instituto Patria ha reflexionado, debatido, y construido proyectos alternativos al *ethos* neoliberal imperante en las políticas públicas de Cambiemos. Los especialistas y referentes que aquí escriben lo hacen en representación de muchos com-

pañeros militantes que integran la comisión y que durante más de tres años y medio se han reunido periódicamente con la convicción que necesitamos Más y Mejor Estado.

El libro se divide en tres partes. La primera aborda el fortalecimiento y rol del Estado tanto en su dimensión simbólica y de construcción de identidad como también en su dimensión estratégica, de conducción y orientación del proceso de desarrollo. Se plantean los conflictos del desarrollo y la necesidad de fortalecer las capacidades estatales –especialmente la político- estratégica y la de relacionamiento con los poderes fácticos– a fin de prevenir la captura del Estado por parte de la elite económica.

La segunda parte apunta a plantear –desde una mirada integral– la gestión pública en varias de sus facetas. Por un lado, pone en valor la dupla planificación/ presupuesto como herramientas estratégicas para la definición de las prioridades de políticas públicas, siempre en el marco de la interacción política. Asimismo, propone, a través del arte de gobernar, sumergirnos en el diseño e implementación de políticas y la necesaria formación tecnopolítica de los funcionarios públicos como también en la importancia de construir dispositivos de evaluación desde una perspectiva integral y situada.

También se aborda el tema de la soberanía tecnológica y gobierno abierto poniendo sobre la mesa el concepto de "Estado Abierto" porque no sólo hay que abrir los datos del gobierno, sino que hay que abrir los datos del Estado como relación social, es decir, el vínculo del Estado con los grupos de poder, tanto en lo concerniente a la regulación de éstos como de los impactos de su actividad productiva. En este recorrido, profundizar la transparencia de la gestión resulta un imperativo, para ello se bosquejan formas de identificación de las amenazas para prevenir la corrupción en la administración pública en los tres niveles de gobierno –nación, provincias y municipios–.

Haciendo hincapié en la dimensión federal se presenta, por un lado, un análisis de las transferencias Nación/provincias que examina la cuestión fiscal evidenciando una reducción, especialmente en las transferencias de capital, con un incremento de la discrecionalidad de las mismas. Por otro lado, se expone el caso de la provincia de Buenos Aires donde se analiza específicamente la estrategia de la administración paralela impulsada por el gobierno de Cambiemos.

La tercera parte se centra en el trabajador público, pilar fundamental para pensar una administración pública al servicio del Pueblo. En este marco se abordan varios desafíos, entre ellos el de fortalecer la trayectoria pública, un concepto que viene a reemplazar el viejo concepto de carrera, como forma de valorar los recorridos de cada trabajador –aún cuando no asuma funciones jerárquicas– y que indicaría una mayor capacidad estatal a la hora de conformar equipos de trabajo. También se hace un análisis exhaustivo de la situación de los trabajadores públicos en la era Cambiemos y una recuperación de los instrumentos de la negociación colectiva en el sector público.

Finalmente, en el anexo se incorporan los vínculos a los documentos que pasan revista al trabajo realizado en la comisión de Estado y Administración Pública durante el periodo 2016 - 2018. Entre otras cosas se puede acceder a los Informes del Observatorio Nacional y el Observatorio de la provincia de Buenos Aires.

En este marco, esta publicación contiene un doble objetivo: por un lado, constituye un punto de llegada, a partir del cual se propone registrar las discusiones y reflexiones de la comisión y, por otro, establece un punto de partida para enriquecer y hacer efectivas estas propuestas junto a otras agrupaciones con las que compartimos el trabajo de construir los Equipos de TODXS.

Parte 1

Reconstruir la sociedad, reconstruir el Estado

PATRIA ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PROYECTO NACIONAL

Foto de sección: Diario Va con Firma Mendoza
www.vaconfirmamendoza.com.ar

Estado, democracia y neoliberalismo en América Latina: ¿nuevas simbologías - nuevas identidades?

Carlos Ciappina[1]

El neoliberalismo del siglo XXI en América Latina: ¿Qué es hoy el neoliberalismo?

Quisiéramos señalar que, visto en perspectiva, la comprensión de lo que hoy es el neoliberalismo en América Latina se alcanza -entendemos- analizando el encadenamiento de los efectos de tres momentos de la historia reciente de América Latina:

Primer momento: en los efectos de la dictaduras cívico-militares del período 1970-1980. Las dictaduras no lograron consensos políticos ni se continuaron políticamente en un "partido militar", pero sí lograron profundizar la represión a tal nivel que los propios sujetos político-sociales fueron o bien eliminados, exiliados, obligados a la prisión o el exilio interno. Las condiciones para el posterior despliegue neoliberal están implícitas en esa desmovilización forzosa a escala masiva. Un aspecto central de las políticas represivas y económicas de las "dictaduras pretorianas" (Rouquié, 1984) fue el control de los medios masivos de comunicación. Ese control se completó, además, con el fortalecimiento de los medios masivos de la época y el crecimiento de los monopolios mediáticos (Becerra, 2015). Lenta pero sostenidamente, los principios económico-sociales defendidos por las dictaduras militares (anticomunismo, individualismo, liberalización económica y meritocracia) se desplegaron en los medios masivos de la época. (Mastrini y Becerra, 2001).

Segundo momento: sobre estas sociedades reprimidas y desmovilizadas –aunque no totalmente inermes, como lo demostraron las organizaciones de Derechos Humanos y algunos sindicatos combativos– el primer ciclo democrático posdictadura operó con vehemencia sobre la crítica de carácter político a las dictaduras, pero no desconoció en ninguno de los casos los acuerdos económicos (léase deuda externa) ni afectó a los grupos económicos hegemónicos que se enriquecieron y fortalecieron durante las mismas. Esta discrepancia entre criticar lo político y aceptar lo económico fortaleció la perspectiva de que "la economía" era una actividad que tenía que ver con "leyes de mercado" más allá o más acá de dictaduras o democracias. El paso para "despolitizar" la política económica y entregarla a organismos transnacionales y financistas locales estaba dado.

Fue en los medios masivos de comunicación en donde esta paradoja alcanzó su máxima expresión. Cada intento de los gobiernos de las "transiciones democráticas" por recuperar una perspectiva estadocéntrica y de justicia social se topó con la oposición frontal de

1 Licenciado en Historia.Facultad Humanidades UNLP. Titular Cátedra Historia Contemporánea de América Latina, FPyCS-UNLP. Dr. en Comunicación. Facultad de Comunicación Social, UNLP. Titular de la Cátedra Estado y Políticas Públicas. Universidad Nacional de Moreno. Ex-Secretario Ejecutivo del Instituto Provincial de la Administración Pública . Prov. de Bs. As.

los medios oligopólicos, que operaron sobre las ideas -ya desplegadas durante las dictaduras militares- del individualismo, la meritocracia, las supuestas incapacidades económicas y de gestión del Estado.

Tercer Momento: los gobiernos nacional-populares surgidos de las crisis económicas generadas por el propio neoliberalismo a principios del siglo XXI lograron recomponer la conducción de la economía por parte del Estado –con matices– renegociando la deuda externa, nacionalizando algunas empresas claves y, sobre todo, desplegando programas educativos, de salud y de carácter social compensatorios, buscando reducir los niveles de pobreza e indigencia que dejaba la década neoliberal. Pero, los alcances de la recuperación de una perspectiva estadocéntrica fue marcadamente menor en los ámbitos educativos (en relación a los contenidos), en los modos de apoyar la organización social a nivel territorial y, sobre todo en los alcances y acceso a los medios masivos de comunicación social. Para principios del siglo XXI, el proceso de concentración mediática en América Latina había alcanzado un nivel inédito a escala mundial (Becerra y Mastrini, 2017). Los medios masivos de comunicación y las nuevas TIC concentraron aún más el uso de la palabra y la "construcción de sentido" de carácter neoliberal. El proceso de conformación de un "sujeto" neoliberal –en poblaciones antes movilizadas por la lógica de la justicia social, la equidad económica y el sentido de pertenencia a una comunidad– alcanzó niveles masivos. La posibilidad o las condiciones para que las derechas neoliberales alcanzaran (o intentaran) llegar al poder político por la vía democrática estaban dadas.

El "retorno de las derechas" de la actualidad, en el formato legal (Argentina, Chile, Ecuador) o en el de los golpes institucionales (Paraguay, Brasil), tiene –al menos temporalmente– ciertos apoyos sociales (y no sólo de los sectores económicamente favorecidos) proclives a aceptar la lógica meritocrática y estadofóbica del neoliberalismo.

¿Cuáles son hoy, los alcances del neoliberalismo en América Latina?

El neoliberalismo se redespliega así, en una "etapa superior" para la realidad latinoamericana. También tiene que ver que, a escala global, el neoliberalismo ha ocupado la casi totalidad de las economías capitalistas en un nuevo salto de amplitud y profundidad creciente. Los efectos de décadas de despliegue neoliberal –aún con los quince años de recuperación nacional popular de principios de siglo– sobre América Latina no pueden ser minimizados:

a. Las sociedades latinoamericanas –desiguales de por sí en su matriz societal colonial y post-independencia– son hoy aún más desiguales. Las sociedades latinoamericanas tienen hoy una mayor concentración de la riqueza que en las décadas de los setenta y ochenta. Los estratos medios, lejos de liderar un proceso de democratización, están sujetos bajo la lógica económica neoliberal a trabajar más horas por menor paga, con sistemas jubilatorios de menor cobertura y situaciones de inseguridad mayores. El mundo laboral se halla hoy escindido en dos grandes realidades: un sector integrado al mundo laboral productivo "tradicional" con salarios a la baja y peores condiciones laborales, y

un sector informal y/o excluido con condiciones laborales estacionales y precarias, o sin trabajo directamente.

b. Las sociedades latinoamericanas se encuentran hoy sujetas a la comercialización insensible de cosas, actividades y situaciones que han sido incluidas en la lógica del mercado: los sistemas de educación y salud privatizados en su mayoría, los bienes naturales privatizados y monetarizados excluidos del control democrático, la infraestructura social mercantilizada y privatizada.

c. Uno de los rasgos más novedosos del neoliberalismo hoy en América Latina es la creciente colusión entre el capital corporativo y financiero con el Estado en los diferentes niveles de gobierno. Autores como Sheldon Wolin (2008) utilizan la frase "Democracia S.A." para describir este proceso actual de desdibujamiento profundo de la esfera estatal y empresarial. En casos como los de Argentina en la actualidad, se han alcanzado niveles inéditos de colonización de la gestión estatal por representantes del capital concentrado (empresarial, comunicacional y financiero). La consecuencia de esta situación no pueden ser menos delicada: la eliminación de la mediación "política" entre Estado y Mercado.

d. Las economías latinoamericanas –por sí inestables e históricamente sujetas a las distorsiones que los procesos dependentistas generan– se ven hoy afectadas por procesos de "desestabilización permanente", modalidad de inestabilidad inherente a los modos especulativos del capital financiero que circulan a escala global y que –en el caso latinoamericano– ingresan y salen buscando rentabilidades rápidas (Allami y Cibilis 2017).

Las dimensiones simbólicas de la construcción neoliberal del siglo XXI

> "El neoliberalismo es debatido y confrontado como una teoría económica, cuando en realidad debe ser comprendido como el discurso hegemónico de un modelo civilizatorio. La expresión más potente de la eficacia del pensamiento científico moderno es la naturalización de las relaciones sociales. Concepción según la cual nos encontramos hoy en un punto de llegada, sociedad sin ideologías, modelo civilizatorio único, globalizado, universal, que hace innecesaria la política. El neoliberalismo es un excepcional extracto, purificado y por ello despojado de tensiones y contradicciones, de tendencias y opciones civilizatorias que tienen una larga historia en la sociedad occidental. Constituido como el sentido común de la sociedad moderna".
>
> (Lander, 2000: 4)

Este proceso de naturalización no se restringió a los estudios académicos hegemónicos, sino también –y tan importante como lo anterior– a sectores cada vez más amplios de la población, incluyendo a los sectores populares.

La pregunta que surge es: ¿Cómo se llega a esta naturalización?

Para analizar este proceso de naturalización, quizás debiéramos recurrir a Wendy Brown:

> "En oposición al neoliberalismo como un conjunto de políticas estatales, una fase del capitalismo o una ideología que libera al mercado con el fin de restaurar rentabilidad para la clase

> capitalista, me uno a Michel Foucault y a otros en una concepción del neoliberalismo como un orden de razón normativa que, cuando está en auge, toma la forma de una racionalidad rectora que extiende una formulación específica de valores, prácticas y mediciones de la economía a cada dimensión de la vida humana". (Brown, 2018:35)

Desde esta perspectiva, nos sumergimos en un terreno más difuso, pero no menos importante para comprender la expansión neoliberal en el siglo XXI latinoamericano: la construcción de un "sujeto neoliberal" (individual y por sumatoria, colectivo) que vive todos los aspectos de la realidad en la modalidad de la racionalidad neoliberal (Alemán, 2016 y Merlín, 2017). Esta perspectiva configura un sujeto que actúa guiado por una "racionalidad rectora neoliberal" que le aplica la lógica mercantil "desde los sujetos" a la educación, la salud, el cuidado del cuerpo, la vida familiar y la vida barrial.

Lo resume con precisión Wendy Brown:

> En comparación con el liberalismo económico clásico, somos *homo œconomicus* –y solo *homo œconomicus*– en todas partes. Esta es una de las novedades que introduce el neoliberalismo en el pensamiento político y social y se encuentra entre sus elementos más subversivos. Adam Smith, Nassau Senior, David Ricardo pusieron mucha atención en el vínculo entre la vida económica y política sin reducir la segunda a la primera, ni imaginar que la economía podía rehacer otros campos de la existencia en sus términos y mediciones, y a través de ellos (Brown, 2018: 40).

En consecuencia, hay un proceso profundo de traslación desde el *homo politicus*, en donde las definiciones y decisiones individuales y colectivas estaban sujetas a racionalidades diversas (religiosas, culturales, axiológicas, tradicionales) hacia un *homo œconomicus* en donde la única racionalidad posible es la de la lógica del "capital humano". Todos los aspectos de la vida quedan sujetos a esta lógica y allí lo que importa es cómo mejorar el valor –y cómo justificar por el valor– presente y futuro de mis actividades individuales y colectivas.

"La búsqueda de educación, entretenimiento, ocio, reproducción, consumo y demás elementos se configura cada vez más como decisiones y prácticas estratégicas relacionadas con mejorar el valor futuro de uno mismo". (Brown, 2018:112)

Neoliberalismo, simbología y Estado.

¿Hay una dimensión simbólica del Estado?

Está bastante establecido por varios autores que el Estado posee varias dimensiones, una de las cuales es la dimensión simbólica. La cuestión está presente en forma más o menos tácita, por ejemplo, en la caracterización weberiana; y en forma explícita en la perspectiva marxista, en particular en las perspectivas gramscianas (Gramsci,1980) o los aportes de autores como Foucault (2007).

En América Latina, autores como Oszlack (1997), O'Donnell (1978), y más recientemente García Linera (2009), han hecho aportes significativos a esta cuestión. ¿Hay una dimensión simbólica en el Estado? ¿Qué función o característica tiene?

Nosotros proponemos aquí una conceptualización donde los símbolos son, claramente, una representación que genera identidad. La identidad es generadora de pertenencia, de sentirse parte de, miembro de. En ese sentido, la identidad es una percepción que genera confianza.

Podríamos preguntarnos, a modo de ejemplo, ¿Qué es lo que hace que cada día millones de familias le confíen sus hijos a la maestra o a la Escuela?¿Por qué las personas le atribuyen valor al papel moneda?¿Cuándo pierden esa confianza?

En el Estado la cuestión identitaria resulta clave en varios niveles. Percepción sobre el carácter de los bienes públicos y la relevancia de su existencia y distribución por parte de los ciudadanos:

- Sobre la forma en que se utiliza o dispone de los bienes y servicios (la percepción de los usuarios, destinatarios y/o beneficiarios).
- La concepción sobre el rol de los trabajadores estatales y su percepción del Estado.

También creemos necesario postular que, la dimensión simbólica sobre/en relación a las representaciones sobre el Estado ha sido descuidada por aquellos espacios políticos y/o gobiernos que, paradójicamente, hacen de su defensa –de la defensa del Estado– el eje de sus objetivos de gobierno y de su horizonte para el logro de su ideal de sociedad. Digamos aquí, para el caso latinoamericano las experiencias nacional-populares.

Como contrapartida, la dimensión simbólica, la cuestión de las representaciones sobre el Estado, ha sido una preocupación central en las organizaciones no gubernamentales, centros de estudio, organizaciones empresariales, *think- tanks* y gobiernos que proponen, en relación al Estado, su reducción, achicamiento y/o desestructuración. Digamos, para el caso latinoamericano, de las perspectivas neoliberales.

Un aspecto central de las representaciones sociales sobre el Estado está basado en los elementos identitarios que las sociedades construyen sobre el mismo y, a partir de allí, cómo se conceptualiza al Estado. De este modo, podríamos hablar de identidades en relación al Estado. Pero, la concepción sobre el Estado es también, al mismo tiempo, una construcción social y como tal, está sujeta a la disputa entre actores sociales, grupos, partidos y espacios de construcción de saberes (incluyendo, cada vez más, a los medios masivos de comunicación social).

Podríamos decir que en la base de las representaciones sociales y los elementos identitarios se hallaban las matrices sociales y culturales construidas a partir de paradigmas o modos de entender la realidad como un todo (Argumedo, 2004). La identidad sobre el Estado se constituye entonces como esquemas de representaciones compartidas y, por lo tanto, de sentimiento de pertenencia a un colectivo. Estas identidades construidas refieren a una concepción social y política sobre el Estado que tiene además implicancias a futuro en la idea de una comunidad imaginada. La identidad que generan las representaciones compartidas tienen también un carácter intersubjetivo y relacional.

La construcción de un relato identitario estatal, colectivo, resulta así central en su conformación porque las representaciones compartidas promueven una lealtad común y

regulaciones de tipo político-moral sobre eso que llamamos Estado. También la construcción de una memoria del Estado y sobre el Estado.

Por eso resulta importante analizar los mecanismos de construcción de identidad sobre el Estado y su rol a través de diferentes estructuras, de instituciones estatales, culturales, mediáticas, etc; la generación de símbolos y representaciones sociales específicas y distintivas que se vuelven reconocidas y legitimadas. Estas representaciones simbólicas no permanecen en el campo de las "ideas o sentimientos" sino que, en forma permanente ayudan a delimitar lo que tanto los gobiernos como las sociedades aceptan como dimensión, densidad y modalidad del Estado y de las políticas públicas.

Las representaciones colectivas sobre el Estado Nacional-Popular en América Latina

Partiendo de las perspectivas arriba explicitadas, podríamos establecer algunas de las dimensiones de las representaciones y los símbolos sobre los que se basaban las identidades comunes en relación al Estado:

En primera instancia, el paradigma de la Igualdad. Basado en las perspectivas republicanas que surgieron con la independencia misma, en la idea de "república" latinoamericana estuvo –quizás más de lo que las propias elites criollas hubieran deseado– presente la idea –y la aspiración– de la búsqueda de la igualdad. Era imposible enfrentar a las fuerzas de un orden colonial construido sobre un estado que garantizaba la desigualdad social y política, sin poner la cuestión de la igualdad en el primer plano. Aún relegada a su mínima expresión, la igualdad ante la ley representó durante dos siglos uno de los aspectos centrales en la legitimación social del Estado latinoamericano y su rol, en particular desde la perspectiva de los sectores populares. Para las elites, sin embargo, –como bien señala Oszlak (1997: 86-169)– el eje simbólico era el orden y el progreso, no la igualdad.

Unido a la idea y la aspiración de la igualdad estaba asociada la búsqueda de la equidad. La equidad representó una aspiración de los sectores populares mucho más que, obviamente, de las elites. La equidad operaba sobre las desigualdades económico-sociales y allí, la "República" vista desde las elites estaba en "peligro".

La equidad como representación colectiva tomaría impulso y formato estatal en principio con la Revolución Mexicana y, dos décadas después –a partir de la década de 1930– con los gobiernos nacional-populares (populismo en la jerga académica liberal) que hicieron de la "Justicia Social" (el correlato de la equidad) el eje central de su fundamento de legitimidad. El Estado nacional-popular se sostuvo por sus políticas específicas y también, en buena medida, por lograr consolidar una simbología sobre el rol equitativo de la acción del Estado (Viguera, 1993 y Trías, 1978).

Esta percepción del Estado como garante de la equidad –o la necesidad de su existencia para alcanzarla– se profundizó con las experiencias socialistas de la Segunda Posguerra en América Latina, alcanzando en Cuba y Chile sus expresiones de mayor densidad. A partir del despliegue de los gobiernos nacional-populares de la década del 30 del siglo

pasado la acción del Estado era vista, desde los actores sociales populares, como redistribuidora de riqueza: frente a una sociedad desigual, donde los ricos poseían lo que no les correspondía, la acción del Estado por la vía impositiva era vista como positiva en tanto y en cuanto redireccionaba las riquezas hacia los sectores populares.

Resultado de esta construcción inicial basada en la dupla igualdad-equidad, hay una construcción simbólica que considera a la desigualdad social –y muy particular la económica– como inaceptable y, por ende, al Estado que no operaba sobre esa situación como un Estado fallido. Las sociedades no eran desiguales porque sí, sino que la desigualdad tenía que ver con el rol estatal y su control por parte de las elites. Nuevamente, sería el Estado nacional-popular el que trabaje sobre la identidad de un Estado que invierte sus apoyos y su accionar a favor de trabajadores y campesinos.

Junto a la dupla igualdad-equidad, otro aspecto clave de la percepción social latinoamericana sobre el Estado era la construcción social de la pertenencia a una Nación. Largamente analizada –en forma crítica por el marxismo y el liberalismo– la idea de pertenencia a una Nación se constituyó en una de las construcciones sociales más potentes de los gobiernos nacional-populares. Esta construcción simbólica de "lo nacional" se anclaba, obviamente, en los símbolos tradicionales de las patrias constituidas en la pos-independencia: la bandera, los escudos, los himnos, escarapelas, etc.; pero de ninguna manera se quedaba allí. Esa construcción identitaria de los símbolos patrios era la referencia básica sobre la que se asentaba una idea más poderosa sobre el rol del Estado y la Nación: había bienes materiales, recursos públicos y actividades que debían estar en manos del Estado por ser vitales para la Nación como tal.

Esta perspectiva de un recorte –o varios recortes– de actividades que debían imperativamente formar parte de la agenda del Estado nacional sostuvo y habilitó todo el proceso de creación de empresas públicas y a la vez de nacionalizaciones de compañías extranjeras. Estado, Nación y Pueblo constituyeron una representación de una enorme potencia transformadora. Vinculadas a la tríada Estado, Nación y Pueblo, está la concepción que le atribuía a las elites un carácter antinacional y a las burguesías una incapacidad constitutiva –por debilidad o por extranjerizadoras– para hacerse cargo de la gestión y desarrollo de empresas, industrias y aún del mismo Estado. De allí la potente articulación entre las concepciones sobre el Estado y sus capacidades desde los sectores populares ,y la apelación a él por parte de los líderes nacional-populares.

El correlato institucional de estas construcciones simbólicas "por la positiva" hacia las posibilidades, capacidades y rasgos del Estado fue el despliegue de la institucionalidad estatal –incluyendo la gestión– a sectores cada vez más amplios de la vida social y económica: de las tradicionales funciones vinculadas a policía, justicia y defensa nacional, el Estado nacional-popular pasó a desplegarse en las áreas de educación, salud, políticas sociales, pensiones, derecho de trabajo, planificación económica, empresas productoras de bienes y servicios, construcción de obras de infraestructura, política científico-tecnológica, en fin, Estado y Nación se confundieron uno con la otra y las realizaciones de las instituciones estatales reafirmaban los apoyos sociales –en particular de los sectores populares– al mismo.

La cuestión de las "capacidades del Estado" para llevar a cabo todas estas políticas –actividades– estaba fuera de discusión. En la construcción simbólica que se desplegó y fortaleció en los gobiernos nacional-populares, la cuestión de las capacidades de gestión estaba ausente: iba de suyo que el Estado como institución y sus propios trabajadores estaban a la altura de las tareas a emprender. El trabajador estatal era considerada una "servidor público" y valorado por su contribución a la Nación y a sus habitantes en las diferentes tareas a emprender. El Estado nacional-popular formó a cientos de miles de trabajadores en los más diversos campos de gestión empresarial, administración, y provisión de servicios sociales.

El "empleado público" o el trabajador estatal era, además, una figura aspiracional de enorme atractivo para los propios sectores populares. En la construcción simbólica de la época, ser empleado público implicaba contribuir a la Nación, al bienestar general y realizar tareas consideradas socialmente valiosas. En esta construcción simbólica están ausentes, también, las consideraciones en torno al "costo" del Estado. El Estado, como garante de la búsqueda de la equidad, la igualdad y la consolidación de una nacionalidad inclusiva no está cuestionado en torno a la utilización de los recursos públicos. La cuestión del "costo" del Estado latinoamericano fue, inicialmente, una construcción simbólica de las elites, no porque impactara directamente sobre sus propias modalidades de acumulación de capital, sino porque era un argumento a utilizar frente a lo que veían como una amenaza: el trastrocamiento del orden liberal tradicional por la acción económica, social y cultural de un Estado denso, extendido y con soporte popular.

Las instituciones y las construcciones simbólicas sobre el Estado

¿Dónde se constituyeron estas construcciones sobre el rol positivo del Estado, su vínculo con la equidad y la igualdad, y la constitución de una Nación como comunidad inclusiva?

La institución clave en este sentido lo constituyó la escuela pública. El sistema público de educación había consolidado la simbología estatal pos-independentista (las banderas, los próceres y también la aspiración a la igualdad republicana) a la que le sumó la simbología típica de los gobiernos nacional-populares: el vínculo entre Estado y Nación, la búsqueda de la equidad, el culto al trabajo, el respeto por los trabajadores públicos. La educación pública –en especial la primaria– contribuyó fuertemente al desarrollo de la identidad Nación-Estado. La educación superior universitaria, aún en su composición tradicionalmente elitista, contribuía a las representaciones simbólicas "por la positiva" del Estado y su rol, aunque más no sea por la promoción de titulados que luego se hacían cargo de la conducción del Estado desde la política (aún en su versión elitista oligárquica). También lo hicieron las empresas estatales desde una doble perspectiva: su contribución a la Nación y las capacidades desarrolladas por los trabajadores estatales de las mismas.

Los partidos políticos –como organizaciones de representación que buscaban precisamente acceder al gobierno y al Estado– también contribuyeron a la conformación de una

identidad estatal. Las preocupaciones de la época sobre el vínculo entre Estado y política no giraban en torno a la "corrupción" o las capacidades de gestión de quienes provenían del campo de la política. Giraban en torno a la pertenencia ideológica del funcionario público (su procedencia partidaria, sus ideas populares o antipopulares, etc.). Desde las organizaciones políticas, el Estado contribuía así a la ampliación y consolidación de la democracia como "cosa pública". Escuela, empresa pública, partidos políticos eran la tríada sobre la que se asentaba la construcción simbólica que hacía de cierta identidad estatal su razón de ser.

El rol de los sindicatos también fue clave en la consolidación de una perspectiva simbólica a favor del rol estatal: en una doble perspectiva, una por ser el Estado el árbitro y espacio de lucha-diálogo-consenso-desacuerdo entre sindicatos y patronales; y, por otro lado, por el rol que los propios trabajadores estatales sindicalizados jugaban en la gestión estatal y sus alcances.

Las representaciones y construcciones simbólicas del neoliberalismo a inicios del siglo XXI.

¿Hacia una nueva construcción simbólica sobre el Estado?

Podemos esbozar, finalmente, los modos en que el neoliberalismo ha venido transformado y poniendo en jaque discursivo a las construcciones simbólicas tradicionales (en el sentido nacional-popular) sobre el Estado. Reiteramos que, desde nuestra perspectiva, allí se asienta una de las facetas más radicales en torno a las posibilidades de consolidación neoliberal en la América Latina del siglo XXI: crear nuevos marcos identitarios en relación al "deber ser" del Estado y a qué tipo de sociedad imaginamos.

Podríamos señalar que los aparatos de representación que el neoliberalismo utiliza en el despliegue de su perspectiva del "capital humano" son hoy diversos en términos de dispositivos, aunque muy homogéneos en sus definiciones sobre el Estado. Adelantemos que, en todos los casos, el efecto buscado o el efecto alcanzado (voluntaria o tácitamente) es el de desdibujar esas identidades "por la positiva" del Estado nacional-popular democrático y promover una sistemática visión negativa sobre el rol y los alcances de la gestión estatal.

Un rol central en esta nueva "construcción de sentido" (Saintout, 2012) sobre el Estado lo juegan, quizás hoy como nunca antes, los medios masivos de comunicación. Los medios masivos de comunicación son hoy en América Latina grandes oligopolios mediático-empresariales cuyos intereses y perspectivas están en colisión con cualquier tipo de construcción político-social que se plantee algún control estatal de las variables financiero-empresariales (Galvis Ortiz et al., 2009). En este sentido, es prácticamente imposible encontrar hoy –en las diversas modalidades radiales, visuales, graficas, virtuales– que han adquirido los medios masivos hegemónicos de comunicación, alguna perspectiva que no remita a una definición "por la negativa" sobre el rol estatal en la vida social (independientemente, incluso, de las preferencias políticas a derechas o izquierdas).

La cobertura sobre el rol del Estado circula siempre sobre un camino -no por trillado- menos efectivo.

La gestión estatal es incapaz de resolver las necesidades para las que fuera creada. Los trabajadores estatales son un obstáculo para el logro de los objetivos que el propio Estado tiene debido a su sindicalización y, sus derechos "excesivos". La clase política es –como un todo– incapaz de hacerse cargo "seriamente" de la gestión estatal por dos motivos recurrentes que se muestran como inevitables e irreparables: demagogia y corrupción. El Estado es un espacio de "despilfarro" de los impuestos que la ciudadanía paga.

Las consecuencias de este relato que construye sentido en crítica permanente a la gestión y las posibilidades del Estado son parte del "sentido común" que constituye al nuevo sujeto neoliberal en relación a este tema. Mayores impuestos (o sea más recursos para el Estado) es una carga que la sociedad en su conjunto soporta para obtener cada vez menos servicios. Todos los servicios que puedan obtenerse por una vía que no sea estatal serán en el imaginario mediático de mejor calidad que los estatales. Esto incluye áreas como infraestructura, salud, educación, pero también jubilaciones y seguridad policial.

La reducción de los planteles de trabajadores públicos es una medida siempre valiosa, pues resulta claro que las plantas de personal están abultadas por la discrecionalidad política. El salario que los trabajadores cobran –independientemente de si es exiguo o no– es siempre excesivo y no guarda relación con el esfuerzo que deben hacer quienes están "fuera" del Estado.

Como en un espejo inverso, la gestión del mercado es siempre referenciada como exitosa, sujeta al principio sacrosanto de la rentabilidad, marcada por el cuidado en el uso de los recursos y alejada de la corrupción "política", como si los universos del mercado y el Estado fueran órbitas escindidas totalmente sin punto de contacto.

En los ámbitos educativos –educación primaria, secundaria y universitaria–, las referencias que tradicionalmente podía generar una construcción de sentido identitaria "positiva" hacia el Estado están también en crisis. En primera instancia, la educación primaria y secundaria tradicionalmente de carácter público se ha ido deslizando en América Latina hacia la gestión privada, lo que pone distancia sobre las menciones al valor de lo público en materia de saberes; y aún en los ámbitos primarios y secundarios estatales, la simbología –la construcción de sentido empática con el Estado– ha quedado referenciada a los "símbolos patrios", lejos de un trabajo consistente y curricular sobre la relevancia de los públicos para el conjunto de la sociedad.

Las universidades han sufrido un doble proceso de debilitamiento: por un lado, la proliferación de universidades de gestión privada; y, por otro, en el caso de las universidades públicas, la emergencia de centros, institutos y facultades que han sido cooptadas por la lógica empresarial y/o neoliberal, lo que genera promociones enteras de egresados universitarios (aún de la esfera pública) listos para ponerse a "reducir" las dimensiones "malignas" del Estado. Las modalidades de gestión y de evaluación del propio funcionamiento de un número creciente de universidades han quedado atrapadas en la lógica del "capital humano".

Los propios trabajadores estatales y sus organizaciones sindicales han visto reducidos sus márgenes de maniobra por las restricciones presupuestarias y salariales, y la reducción de la esfera de influencia de su tarea sobre el conjunto de la sociedad. Lo que era visto como un aspecto aspiracional positivo –trabajar en el Estado– hoy es visualizado como una tarea "poco exitosa" aún si la alternativa es no tener inserción laboral estable de ningún tipo.

Tampoco es desdeñable el impacto que en las representaciones colectivas –sobre todo las populares– tienen las condiciones en que décadas de desfinanciamiento y reducción presupuestaria estatal han dejado a las instituciones que están "en contacto" con los sectores populares: el deterioro edilicio y presupuestario de escuelas y hospitales; de ministerios y hogares, comedores, banca pública, rutas nacionales, etc., no es visualizado –ni señalado por los medios– como resultado de políticas específicas de desfinanciamiento, sino como consecuencia de la gestión estatal *per se*. En muchos lugares de América Latina, el único contacto que los sectores populares tienen con el Estado es en relación a las fuerzas represivas.

La construcción popular de una identidad negativa sobre el Estado: Estado, democracia, equidad, igualdad.

Nos hallamos pues, hoy, rumbo a la tercera década del siglo XXI, aún luego de quince años de gobiernos mayoritariamente de carácter nacional-popular en América Latina; y, sin embargo, la "construcción de sentido" sobre el Estado y su rol está fuertemente teñida de una perspectiva neoliberal. ¿Qué está en riesgo?

Hemos analizado esta construcción de sentido neoliberal en relación al Estado, pero a sabiendas de que lo que está en juego es, junto con el Estado, el carácter y sentido mismo de nuestras sociedades. El "sentido común" sobre conceptos tales como la igualdad, la equidad, la justicia social y la democracia han sido modificados como resultado de las transformaciones en la construcción de sentido neoliberal. La igualdad no se percibe como resultado de la acción del Estado en un orden republicano, sino como la igualdad de acceso al mercado. Es el mercado el ámbito donde la igualdad adquiere sentido. Precisamente, lo que era visto como un ámbito de generación de desigualdad ha pasado a ser mostrado y percibido como el espacio donde la igualdad es alcanzada.

Vinculada a la igualdad, la idea de la equidad también ha sido "desprendida" de la acción del Estado: más aún, el accionar del Estado cuando interviene en la determinación de los impuestos de carácter progresivo y en la ampliación de los presupuestos destinados a expandir su esfera de influencia es señalada paradójicamente como generadora de inequidades. La justicia social ya no es la nivelación por la vía de las políticas públicas (el accionar del Estado) de las desigualdades que genera el mercado, sino que la acción estatal es un componente más que atenta contra la equidad y la igualdad pues "distorsiona" el campo de la economía y su accionar virtuoso. Los bienes y servicios públicos, por ejemplo, en vez de ser vistos como desmercantilizadores de bienes considerados como derecho, son señalados como actividades que generan inequidades y desajustes económicos

precisamente porque desmercantilizan lo que debe ser abonado. Así, toda política niveladora: programas sociales, programas educativos, políticas compensatorias, subsidios a tarifas o a bienes de consumo son vistos como una acción "inequitativa" pues distorsiona el accionar virtuoso del mercado.

El cuestionamiento a lo público se ha iniciado en relación a las actividades y el rol del Estado, pero en el fondo, en la medida que avanza, pone en discusión la misma democracia tal cual la concebimos. Todos sabemos que la democracia tiene tantas variantes –social, liberal, radical, republicana, representativa, autoritaria, directa, participativa, deliberativa, plebiscitaria– como significados y –sobre todo– prácticas que le dan los pueblos y los gobiernos. Pero, en todos los casos, la democracia se basa en un principio nodal: las sociedades se ven a sí mismas como un colectivo donde las definiciones de sentido están sujetas a variables y definiciones de carácter político, social, religioso, cultural, artístico, valorativo y económico. Queremos decir con esto que las democracias no sólo deben tender a ampliar los espacios ciudadanos de toma de decisiones, sino a que esas decisiones tomen en cuenta variables diversas.

Precisamente, en ese punto, en la toma de decisiones colectivas desde variables diversas, es en donde el neoliberalismo amenaza la democracia: como hemos visto, la construcción de sentido neoliberal subsume todas las decisiones a la lógica del "capital humano", no hay definiciones atravesadas por cuestiones tales como los derechos, las necesidades, las valoraciones, las tradiciones y así en la totalidad de la diversidad societal: el "*homo œconomicus*" sustituye al *homo* social y político. De triunfar esta perspectiva, los ámbitos y modelos de toma de decisiones en relación al Estado y la sociedad se reducen sensiblemente: la viabilidad económica y la rentabilidad son la única norma a tomar en cuenta.

El triunfo absoluto de esta perspectiva neoliberal no está –obviamente– garantizado. Podríamos decir que, para el caso latinoamericano y argentino, esta lucha por el sentido del Estado, sus representaciones simbólicas y finalmente el imaginario sobre el futuro de nuestras sociedades está en una fase de disputa. Nada está cerrado, será la movilización social y popular, y las capacidades desplegadas desde el Estado por los gobiernos nacional-populares que accedan nuevamente al mismo las que podrán recuperar la lógica y la simbología de un Estado garante de una sociedad con niveles crecientes de democracia e inclusión socio-económica.

Bibliografía

Alemán, J. (2016). Horizontes neoliberales en la subjetividad, Buenos Aires: Grama ediciones.

Allami, C. y Cibilis, A. (2017). Financierización en la periferia latinoamericana: deuda, commodities y acumulación de reservas. Revista Estado y Políticas Públicas, Año 5 nro 8. FLACSO, Buenos Aires. Argumedo, Alcira (2004) Los silencios y las voces en América Latina. Buenos Aires : Ediciones del Pensamiento Nacional, .

Becerra, M. (2015). De la concentración a la convergencia. Política de Medios en Argentina y América latina. Buenos Aires: Paidós.

Bernazza, C. (2016). Bienvenidos al pasado. Revista Perspectivas de Políticas Públicas. Nro 11 julio – diciembre. Lanús: UNLA.

Brown, L. (2018). El pueblo sin atributos. México: Malpaso Ediciones.

Cavarozzi, M. (1991). Más allá a las transiciones democráticas en América Latina. Revista de estudios Políticos. Buenos Aires : Nueva Época.

Ciappina, C. (2014). Estados nacionales: recuperación económica con inclusión social. La reconstrucción de la gestión estatal en América Latina y su proyección a futuro. Ponencia Congreso de Economía Política Internacional. Moreno: UNMoreno.

Delano, M. y Traslaviña, H. (1989). La herencia de los Chicago Boys. Santiago de Chile: Ediciones del Ortinorrinco.

Foucault, M. (2007). Seguridad, territorio, población. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Fukuyama, F. (1992). El fin de la historia y el último hombre. Buenos Aires: Planeta.

Galvis Ortiz, C. A. y Botero Montoya, L. H. (2009). Oligopolios de la comunicación: ¿amenaza global de la democracia?. Reflexión Política [en linea] 11 (Junio). Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11011851011> ISSN 0124-0781

García Linera, A. (2009). La potencia plebeya: acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia. Bogotá: Clacso.

García Linera, R.; Prada, L.; Tapia, O. y Vega C. (2010). El Estado. Campo de lucha. Bolivia: CLACSO.

Gramsci, A. (1980). Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el estado Moderno. Madrid-Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.

Klein, N. (2016). La Doctrina del shock. El auge del capitalismo del desastre. Buenos Aires: Paidós.

Lander, E. (2000). La colonialidad del saber. Eurocentrismo y Ciencias Sociales. Perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: CLACSO.

Martinez R., Rubi y Soto Reyes G. (2012). El Consenso de Washington, la instalación de las políticas neoliberales en América Latina, Xochimilco, México, Revista Polítca y Cultura, Universidad de Xochimilco,

Mastrini, G. y Becerra, M. (2001). 50 años de concentración de medios en AméricaLatina: "Del patriarcado artesanal a la valorización en escala" En: Crítica de la Economía Política de la Comunicación y la Cultura. Comunicación, Globalización y democracia,

de Fernando Quiros y Francisco Sierra (directores) Sevilla: Comunicación Social Ediciones y Publicaciones.

Mastrini, G. y Becerra, M. (2017). La concentración infocomunicacional en América Latina (2000-2015). Nuevos medios y tecnologías, nuevos actores. Observacom. Universidad Nacional de Quilmes.

McLuhan, M. y Powers, B.R. (1995) La aldea global. Barcelona: Gedisa.

Merlín, N. (2017) Colonización de la subjetividad. Los medios masivos en la época del biomercado. Buenos Aires: Editorial Letra Viva.

O´Donnel, G. (1978). Apuntes para una teoría del Estado. Revista Mexicana de Sociología, vol.40, nro.4. México.

Oszlack, O. (1997) La formación del Estado argentino. Orden, Progreso y Organización Nacional. Buenos Aires: Ed. Planeta.

Rouquié, A. (1984). El Estado Militar en América Latina. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

Saintout, F. (2012). Democracia y Comunicación. Los medios y la disputa por la construcción de sentido. La Plata, Argentina: FP yCS. UNLP.

Trías, V. (1978). Nueva Sociedad. Nro.34; Enero-Febrero 1978.

Viguera, Aníbal (1993) Populismo y Neopopulismo en América Latina. Revista Mexicana de Sociología. Julio-Septiembre. México.

Wolin, Sh. (2008). Democracia S.A. La democracia dirigida y el fantasma del totalitarismo invertido. Madrid: Katz editores.

Desarrollo y Estado en perspectiva latinoamericana

Arturo Claudio Laguado Duca[1]

Introducción: la emergencia del discurso del desarrollo[2]

El fin de la Segunda Guerra Mundial significó, entre muchas otras cosas, la entrada 'oficial' del Tercer Mundo en la era del desarrollo, entendida como la mejora en los indicadores sociales –salud, educación, vivienda- y como el cambio de los patrones culturales de la población hacia una mayor racionalización de la vida cotidiana; pero también la reivindicación de la industrialización como forma material del progreso. Por su parte, los procesos de liberación nacional que emergían con la 'primavera de los pueblos' sumaron a sus demandas de liberación y autonomía, la del desarrollo. Así, la problemática del desarrollo se articulaba con la tensión del mundo bipolar de la Guerra Fría, inscribiéndose en la competencia de las dos superpotencias.

Fue el presidente Harry Truman en el *Discurso sobre el estado de la Unión* de 1949 quién puso el tema en la agenda mundial. En el *Punto Cuatro* de su alocución, Truman propuso poner a disposición de las naciones "insuficientemente desarrolladas" los avances de la ciencia y así redimir a "más de la mitad de la población mundial" que vivía mal alimentada, enferma y con su vida económica estancada (citado en Rist, 2002). Pocos meses después de ese discurso, el Banco Mundial enviaba a Colombia una misión de expertos dirigida por el economista Lauchlin Currie. Era la primera vez que se mandaba una misión de esta naturaleza a un Estado del Tercer Mundo.

Imbuido de ese propósito, en 1958 se crea el Fondo Especial de Naciones Unidas para el Desarrollo Económico que se fusionará con el Programa Ampliado de Asistencia Técnica para dar lugar al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD. Paralela y progresivamente, el Banco Mundial dedicará la totalidad de sus recursos a los países del Tercer Mundo. Poco después de la creación del PNUD una resolución de la Naciones Unidas declararía que los años 60 serían la *Década del desarrollo* (Rist, 2002).

De la mano del discurso del desarrollo, vino el del subdesarrollo. Así lo dejó en claro el Presidente Eisenhower en 1959, quien afirmaba que "América Latina es y debe ser tratada como un área subdesarrollada"[3]. Esta declaración se correspondía con la iniciativa de la OEA, de septiembre de 1958, de establecer una comisión especial de cooperación

1 Licenciado en Sociología, en Antropología, especialista en Sociología Económica, M.A en Sociología Política y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Autor y compilador de varios libros y artículos sobre políticas sociales, Estado y desarrollo y política comparada de América Latina. Ha sido consultor de diversos organismos internacionales y profesor de diferentes universidades de Latinoamérica. Actualmente es profesor de FLACSO, UNLaM y UNPAZ

2 En este artículo se retoman argumentos desarrollados en Cao, Laguado y Rey (2015) y en Laguado (2011).

3 Cfr NSC 5902/1 and Annex B, "General Considerations", 16 February 1959, NSC 5902/1 (1) folder, box 26, Policy Papers subseries, Office of the Special Assistant for National Security Affairs Records, Eisenhower Library (en adelante, OSANSA) (Cisnesros y Escudé, s/f).

económica: el Comité Económico y Social. Un año después este Comité aprobaba la creación del Banco Interamericano de Desarrollo y la iniciativa de Kubitschek conocida como Operación Panamericana.

La radicalización de la Revolución cubana convencería a EEUU de adoptar la propuesta del Presidente Kubitschek y ampliarla. En 1961, se lanzaría en Punta del Este la Alianza para el Progreso, como una iniciativa para el desarrollo regional. América Latina quedaba así inmersa en el marco de la guerra fría, contra una Unión Soviética que, gracias a la planificación centralizada, emergía como potencia mundial. O, al menos, así se creía. Los países del Tercer Mundo –presionados por los discursos de racionalización- miraron con simpatía esa idea de planificación. De la mano de la planificación, intervención estatal y desarrollo se unieron en la gestión pública.

Pero aún antes de que el discurso del desarrollo colonizara al mundo, en América Latina había comenzado a cristalizar una propuesta que rescataba el papel del Estado interventor. Este discurso intersecó con el del estructuralismo latinoamericano, cuya fundación se puede fechar en la intervención de Raúl Prebisch en la Conferencia de La Habana de 1949, donde fue presentada en sociedad la Cepal[4] (Furtado, 1988).

1. Estado y desarrollo en América Latina

La problematización del desarrollo no comenzó en la posguerra; a modo de ejemplo, Alejandro Bunge y sus discípulos de la Revista de Economía Argentina ya se preocupaban por el tema en los años veinte del siglo pasado. Lo que trajo de novedoso esta problematización fue la enorme importancia adjudicada a la relación entre Estado y desarrollo, y al hecho de que esa idea fuera hegemónica en la región: lo que se ha denominado "el consenso desarrollista" (Laguado, 2011, entre otros)[5].

Se extenderá a partir de entonces un rico debate que ya había comenzado en América Latina a principio de los años 40 con la propuesta de *big push* de Paul Rosenstein-Rodan (1943), quien fundamentaba la idea de que una inyección coordinada de recursos en diferentes sectores de la economía era indispensable para el crecimiento armónico.

En esta etapa relativamente temprana del debate sobre el desarrollo, Walt Whitman Rostow dio a conocer en la década de los cincuenta *Las etapas del crecimiento económico*, un texto que no casualmente llevaba el subtítulo *Un manifiesto no comunista*. Este libro rápidamente se convirtió en una referencia obligatoria para la economía del desarrollo en América Latina. Según el autor, el crecimiento económico pasaba por cinco etapas que iban desde la organización tradicional hasta las sociedades de consumo a gran escala (Rostow, 1959).

4 La Comisión Económica para América Latina y el Caribe, fundada en 1948, es el organismo dependiente de la Organización de las Naciones Unidas responsable de promover el desarrollo económico y social de la región.

5 La emergencia de este consenso no oblitera que la relación entre Estado y desarrollo sea anterior en algunos países, sobre todo durante la Segunda Guerra Mundial y en los gobiernos nacional populares: Brasil, Argentina, México principalmente.

A mitad del siglo XX, la discusión sobre el desarrollo en la región se dará bajo la influencia de Rostow y, en menor medida, de Rosenstein-Rodam, Nurkse, y Lewis entre otros[6]. Todos estos autores destacaban los vínculos entre inversión y crecimiento en sociedades con escasez crónica de capital y, con la relativa excepción de Lewis, afirmaban que una gran inversión era el secreto para el despegue hacia el desarrollo. En ese marco se revalorizó el papel del Estado considerado ahora como el motor del desarrollo[7].

Estos debates coincidieron con la desorganización del comercio internacional iniciada con la Primera Guerra Mundial y continuada con la Gran Depresión -durante la segunda postguerra- que problematizó la hegemonía de los sectores agroexportadores. Emergía en América Latina un nuevo bloque de poder comprometido con la industrialización por sustitución de importaciones[8] (ISI). Esta tendencia regional se consolidó en la segunda mitad de los años 50 y su forma política fue el *desarrollismo.* Fue esa también la época de oro del estructuralismo latinoamericano. En ella el Estado tendía a ocupar un importante rol regulador.

2. La Comisión Económica para América Latina – CEPAL-.

Los estructuralistas latinoamericanos de las décadas de los 50 y 60, nucleados en la CEPAL- entonces bajo la dirección de Raúl Prebisch- fueron fervientes defensores de la intervención estatal. Lo original del pensamiento cepalino fue su énfasis en la asimetría de la formación de precios entre el centro y la periferia. La CEPAL trató de comprender la lógica del proceso mediante el cual América Latina desplegó su economía de sustitución de importaciones para responder al desplome externo generado por la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial. De sus investigaciones concluía que sólo la profundización de la industrialización podría superar la restricción al crecimiento que significaba el deterioro de los términos de intercambio ocasionado por la disminución de los precios de los productos del sector primario y el consecuente encarecimiento relativo de los productos importados (Prebisch, 1962).

A partir de entonces, la distinción entre centro/periferia en la economía mundial ocupó un lugar central en la discusión sociológica y económica de la época. La conclusión era inevitable: sólo el desarrollo de la industria básica –"la industria productora de industrias", como decía una propaganda de la época en Argentina- podría romper la mencionada asimetría. Y en la medida en que esa estructura económica periférica era el resultado de la evolución histórica del capitalismo, el Estado debía intervenir como demiurgo de la historia realizando inversiones en sectores claves de la economía. Esta intervención implicaba una amplia actividad reguladora del Estado tendiente a garantizar la inversión

6 En realidad son muchos los autores que influyen en el debate regional, como por ejemplo, F. Perroux en lo relacionado a los polos de desarrollo. Pero estas influencias serán indirectas (Furtado, 1888).

7 A pesar de sus diferencias –que no podemos exponer acá- para estos autores el crecimiento sostenido era el motor del desarrollo equilibrado. Con distintos matices todos coincidían en que éste debía ser un proceso armónico, equilibrado y lineal, hasta que Hirschaman(1961) reordenara el debate.

8 Sin duda esta interpretación es objeto de disputas teóricas que cuestionan la emergencia de este nuevo bloque hegemónico. Es innecesario aclarar que este proceso tuvo distinta profundidad en los diferentes países de la región. No tenemos espacio para discutirlo acá. Se puede consultar Laguado (2010 y 2011)

pública en gran escala; una adecuada planificación de la economía que optimizara el aprovechamiento de recursos escasos; y un impulso decidido por parte del Estado a las actividades científicas y tecnológicas.

En suma, sólo el Estado podía disparar una industrialización que rompiera el círculo vicioso de estancamiento generado por el modelo primario exportador. En un contexto de escasez de divisas, el ahorro privado era incapaz de incrementar la ecuación capital/hombre indispensable para el aumento de la productividad. El protagonismo asignado al Estado se debía a que se consideraba imposible repetir la estrategia de crecimiento que habían seguido los países centrales. En América Latina y con obvias diferencias entre los distintos países, se reivindicó la intervención estatal al menos en cuatro niveles: a) en su función clásica de garante de la regulación de las relaciones capitalistas; b) en su capacidad de promover sistemas de incentivos para orientar las tendencias principales de la macroeconomía; c) en su potestad de poner en marcha políticas sociales, culturales, sectoriales y/o empresariales de promoción; y d) en su facultad de producir bienes y servicios, ya sea exclusivamente o en sociedad con el capital privado.

Pero la idea de intervención estatal no se circunscribía a lo económico; su objeto eran todas las variables que hacían a la modernización. Bajo su órbita se incluían otros aspectos como las relaciones de la comunidad política con el Estado –educación para la democracia, organización de la comunidad y de sus organizaciones intermedias-, creación de una burocracia moderna y un importante impulso a la política social (Laguado, 2011). Todas estas intervenciones eran consideradas requisitos para el desarrollo en sus diferentes dimensiones: promover la integración nacional, legitimar el sistema de dominación, incorporar consumidores al mercado interno y modificar los patrones culturales de la población.

3. El plan de desarrollo

Los Estados se enfrentaban a grandes desafíos con una cantidad limitada de recursos. Con el fin de lograr la mayor racionalización posible de presupuestos y esfuerzos, se consideró indispensable impulsar la planificación, tal lo propusiera Prebisch en sus escritos tempranos. De allí que la cooptación y formación de recursos humanos capaces de concebir y ejecutar planes de desarrollo que dieran cuenta de las ambiciones planificadoras fue una urgencia inaplazable para los impulsores del desarrollo en América Latina. Si bien los gobiernos nacional-populares ya habían ensayado acciones de planeamiento –p.e. los planes quinquenales de Perón- este nuevo impulso a la planificación recurrirá, en toda América Latina, a un novedoso instrumental técnico que criticará los ejercicios anteriores por rudimentarios y politizados.

La política pasó a ocupar un lugar secundario en el discurso del desarrollo para entronizar a los técnicos. Se magnificó el lugar del plan de desarrollo: en él se tendió a asignar al Estado importantes funciones productivas, dado que se consideraba que uno de los

elementos del estancamiento latinoamericano era la falta de empresarios que asumieran grandes riesgos de inversión[9].

Otro campo de intervención estatal estaba vinculado con la necesidad de una sostenida inversión en ciencia que permitiera a la producción nacional participar en las disputas por las cuasi rentas tecnológicas. En este aspecto, se daba al sector público un rol crucial en el impulso en investigación y desarrollo (I+D) y en lo referente a capacitación de mano de obra y dotación de infraestructura *ad hoc*.

Hacia principios de los 60 diferentes trabajos hicieron notar las debilidades del proceso industrializador latinoamericano. La preocupación estuvo relacionada con una constatación ineludible: la sustitución de importaciones surgida de la crisis del 30 no había logrado avanzar hacia un crecimiento de la industria pesada que permitiera producir aquellos bienes de capital que demandaban un uso intensivo de tecnología y grandes inversiones.

La discusión que plantearan las teorías críticas –v. gr. la Teoría de la Dependencia[10]- sobre las limitaciones del desarrollo dependiente para superar la etapa fácil de sustitución de importaciones, repercutieron entre algunos economistas de la CEPAL que, conscientes del agotamiento del proceso sustitutivo a finales de la década del 60, propusieron: a) profundizar la planificación estatal a los efectos de relanzar el proceso industrializador, redirigiéndola hacia los insumos estratégicos para el desarrollo; y b) impulsar las exportaciones no tradicionales para superar la crónica escasez de divisas producida por los desequilibrios estructurales del sector externo. Con estas propuestas se trataba de superar la etapa de la llamada sustitución fácil de importaciones (bienes de consumo) para reemplazarla por industrias de base (acero, petroquímica, etc.). Para ello se buscó crear instituciones que fomentaran el crédito a largo plazo, para incentivar al sector privado hacia inversiones que en otras condiciones éste no estaba en capacidad de afrontar (Furtado, 1988 y 1998). Una década antes Frigerio y Frondizi habían hecho un diagnóstico similar. Con base en éste, habían fundado –igual que Kutbischek en Brasil- el desarrollismo como doctrina política.

4. El desarrollismo

Como continuidad del incremento sustancial en las funciones del sector público que se había producido desde los años 30, con el desarrollismo se postuló un cambio cualitativo, vinculado a la capacidad técnica y a la calidad de la gestión estatal.

Como ya se dijo, el consenso surgido hacia los años 60 equiparaba el desarrollo al despegue industrial. A grandes rasgos puede decirse que había dos estrategias industrializado-

9 Esa era la visión de Hirschman, uno de los teóricos más influyentes de la época que asesoró largos años al gobierno de Colombia. Para él, sólo el Estado estaba en capacidad de generar una serie de desequilibrios secuenciales con inversiones en sectores de riesgo que garantizaran la tasa de ganancia del capital. Estas inversiones y políticas estatales deberían activar a sectores del capital privado que enlazarían su producción vertical y horizontalmente (Hirschman, 1961).

10 La llamada Teoría de la Dependencia abarcó un sinnúmero de autores latinoamericanos, al extremo que cada país tenía su “representante” en el mundo académico. De todos ellos, la formulación más brillante y con mayor impacto académico fue la de Cardoso y Faletto (1969).

ras: la que se basaba en la inversión estatal directa o la que tenía como motor al capital extranjero, en donde el Estado fungía como garante para su concreción en el país. La combinación entre ambas estrategias –que diferían en la cantidad de beneficios para la inversión privada- fue un punto de tensión constante en el período.

Independientemente de la estrategia elegida, las tareas que se asignaban al Estado durante el consenso desarrollista eran:

- Crear las condiciones de infraestructura para el desarrollo en pos de la integración física del territorio: vías, puertos, y redes de energía eléctrica.
- Impulsar y defender el mercado interno y la demanda agregada, especialmente a través de la reserva de mercado interno para la industria nacional.
- Establecer las condiciones sociales y culturales para el desarrollo: educación y pautas de consumo y de comportamiento modernas.
- Gestionar emprendimientos básicos. Cada país reservaba para la gestión estatal –o en su defecto, con fuerte apoyo de ésta- emprendimientos considerados estratégicos: algunas industrias básicas (en la época se traducía en cementeras, siderurgia, industria química, celulosa, etc.), e instituciones de financiamiento (Bancos de Desarrollo).
- Poner en marcha políticas para incrementar la capacidad de ahorro interna para cubrir el esfuerzo de inversión pública.
- Impulsar políticas de modernización estatal: reforma de estructuras y burocracias públicas, incorporación de tecnologías de gestión, sistematización y homogenización de las cuentas nacionales.

También se consideraba necesaria la intervención estatal en relación al sector privado con miras a:

- Canalizar la inversión mediante una política fiscal de incentivos y desincentivos
- Establecer un marco regulatorio que protegiera la inversión considerada estratégica
- Generar polos de desarrollo regional y sectorial (Castellani, 2009; Castellani y Llanpart, 2012), en donde se promovieran empresas industriales privadas.

Había otros elementos en este consenso cuya implementación varió entre los países de América Latina que participaron de la experiencia desarrollista, dependiendo de las relaciones de poder en las sociedades nacionales. Uno de ellos era la reforma agraria, para la época la panacea para modernizar al sector rural a través del uso intensivo de la tierra. Otro que tampoco tuvo amplia acogida –a pesar de que produjo algunas instituciones internacionales como la ALALC- fue la intención de ampliar los lazos comerciales entre las naciones latinoamericanas hasta lograr una integración económica regional que permitiera coordinar la sustitución de importaciones (Prebisch, 1962).

En cambio, como ya se mencionó, la planificación fue adoptada por la mayoría de las elites de gobierno, abarcando –al menos en la teoría- no sólo el campo económico sino todas las actividades en que participaba el Estado, con la sola excepción de la política…

siempre renuente a enmarcarse en los parámetros de racionalidad formal que parecían demandar los nuevos tiempos. La OEA, traduciendo e impulsando el estudio de numerosos textos producidos en Europa –principalmente en Francia- y en los EEUU, fue un activo difusor de estas ideas entre los agentes estatales latinoamericanos.

El énfasis planificador daba cierta autonomía a los técnicos que eran fuertemente apoyados por los organismos multilaterales y este relieve tendió a una configuración autoritaria de la acción de los altos funcionarios públicos, quienes despreciaron –en la medida en que las condiciones políticas lo permitieran- los puntos de vista de los actores sociales. Se configura así un Estado autoritario, aunque muy lejos de los niveles que alcanzará con los gobiernos neoliberales.

5. El ajuste estructural

A partir del ciclo de dictaduras que comienzan en América Latina desde 1973, se impone una nueva perspectiva sobre el Estado. Los cambios a nivel regional se inscribieron en transformaciones del capitalismo mundial; decadencia de las grandes organizaciones industriales basadas en las cadenas de montaje y la gestión de masas de obreros, el uso de un nuevo tipo de tecnologías basadas en la microelectrónica y la informática y cambios a nivel societal, conocidos como sociedad post industrial, postfordista o posmoderna, que impusieron la individualidad como principal valor social.

Pero, antes de que el neoliberalismo se impusiera como doctrina económica y cosmovisión político-filosófica, los gobiernos latinoamericanos y, particularmente las dictaduras del Cono Sur, se constituyeron en laboratorio del incipiente experimento neoliberal y los ajustes estructurales que lo acompañaron. La dictadura chilena en 1973 y la argentina instaurada en 1976, amparadas en el terror, desplegaron las primeras políticas de ajuste estructural en la región.

El caso argentino fue paradigmático, al presentarse estas ideas bajo el rótulo de "Programa de reordenamiento de la economía nacional". Este programa, según el ministro de Economía de la Junta Militar, se proponía terminar con el "intervencionismo estatizante y agobiante de la actividad económica para dar paso a la liberación de las fuerzas productivas"[11].

Se trataba de destruir la matriz productiva construida por el proceso de sustitución de importaciones por medio de la apertura externa con atraso cambiario y la ruptura de los encadenamientos productivos que se articulaban alrededor de la actividad estatal. Así el Estado "liberaría las fuerzas productivas", i.e. abriría nuevos espacios de negocios para la inversión privada.

El nuevo modelo ya no requería de la alianza entre el sector público y las industrias, lo que implicaba que algunas de sus funciones perdieran sentido estratégico. En relación a los ingresos del Estado, se debilitaron los instrumentos que habían permitido capturar

11 El conocido discurso de Martínez de Hoz se puede consultar en https://www.youtube.com/watch?v=4sRDw-fbOXOY

la renta pampeana y simultáneamente se fortalecieron los impuestos indirectos. Por otra parte, se despojó de poder e importancia a los organismos reguladores; y el parque de empresas públicas - que transformaba el excedente agrícola en regulaciones, créditos, transferencias e infraestructura para la industria- dejó de ser un área vital para convertirse en un gasto y un estorbo burocrático. Por último, las instituciones orientadas a garantizar cierto nivel de demanda agregada y la incorporación de sectores populares -jubilaciones, salario mínimo, paritarias, salud y educación universal- fueron debilitados al ser considerados culpables de incrementar los costos de producción y politizar a los trabajadores. En su lugar se vio en ellos un espacio privilegiado para la creación de cuasi mercados de alta rentabilidad para el sector privado.

Uno de los elementos clave de este proceso de transformación estatal fue el programa de privatizaciones que incluyó sectores de alta rentabilidad -yacimientos petroleros- y privatizaciones periféricas en el sector telefónico. El repliegue estatal también implicó la paralización de proyectos en marcha en el campo siderúrgico, la liquidación de la Flota Fluvial del Estado y la disminución del 25% de la red ferroviaria (Rubinzal, 2010).

Tan o más relevante que la ruptura de los encadenamientos de la alianza industrial, era terminar con el sistema -jurídico, organizacional y cultural- con que las instituciones estatales se acoplaban con el mundo del trabajo: el mismo 24 de marzo de 1976 se suspende el derecho de huelga y se interviene la CGT y una gran cantidad de sindicatos; exactamente un mes después el Gobierno *de facto* reemplaza la ley de contrato de trabajo, y sobre fines de año modifica sustancialmente las convenciones colectivas.

Esta matriz construida por la dictadura argentina, con sus matices nacionales, estuvo presente en todo el Continente. La dinámica ajuste/gobernabilidad como resultado del conflicto social entre sectores populares y los organismos multilaterales de crédito encargados de motorizar la presión financiera, fue una constante en América Latina en los inicios de la experiencia neoliberal.

El ajuste estructural fue la estrategia seguida por los actores de poder para adecuar, tanto al Estado como la estructura económica nacional, a las nuevas condiciones que imperaban en el mercado mundial (Cao, Laguado y Rey; 2015).

6. Fin del discurso del desarrollo y el universo neoliberal

Estos cambios, focalizados en las regiones periféricas inicialmente y a nivel planetario después, fueron soportados políticamente por la revolución neoconservadora liderada por los gobiernos de Margaret Tatcher (1979-1990) y Ronald Reagan (1981-1989). Con la implosión de la Unión Soviética este pensamiento constituyó una nueva hegemonía que terminó con la matriz estadocéntrica tanto en su versión europea de Estado de Bienestar como con el consenso desarrollista latinoamericano. El término neoliberalismo se popularizó en círculos académicos y legos para describir este nuevo acuerdo económico e institucional.

Se suele situar la génesis del discurso neoliberal en las reuniones de la Sociedad Mont Pelerin, iniciadas al finalizar la Segunda Guerra Mundial. En ella participaron, entre otros, los economistas Friedrich Hayek, Jacques Rueff y Ludwig von Mises, el filósofo Karl Popper, Ludwig Erhard -vinculado con lo que se conoció como *milagro alemán*- y el ensayista Walter Lipman.

En su *Declaración de Principios* la Sociedad se alarmaba porque la libertad de pensamiento y expresión se veían atacadas por el Estado autoritario. Se sostenía, además, que "se restaba crédito a la propiedad privada y el mercado competitivo", instituciones sin las cuales "es difícil imaginar una sociedad en la que la libertad puede ser efectivamente conservada" (SMP, 1947).

Hayek, uno de sus fundadores, fundamentará en su libro *Camino a la servidumbre*, el retorno al liberalismo, examinando la tensión entre libertad y poder estatal. Para este autor las luchas sociales del S. XX, en la urgencia de mejorar las condiciones de vida de las masas, implicaron "un completo abandono de la tradición individualista que creó la civilización occidental", dando otro significado al concepto de libertad. Estas mutaciones habrían desembocado en dictaduras como la de la URSS o el nazismo (Hayek, s/f: 69). En los prólogos de su obra para las reediciones de los años 1956 y 1977, las críticas de Hayek incluyeron a todas las formas de intervención estatal, incluyendo al New Deal y el Estado Benefactor, pues a su juicio, toda intervención estatal derivaba en totalitarismo, independientemente del deseo de los promotores o defensores del Estado Bienestar.

El Departamento de Economía de la Universidad de Chicago retomará estas ideas para producir una nueva síntesis conceptual pro mercado. Entre sus teóricos se destacó Milton Firedman quien, en una línea similar a Hayek, afirmó que libertad es inescindible de la libertad de comercio (Friedman, 1962).

Ante la cuestión de qué era lo que debía hacer la política y el gobierno para acompañar a la sociedad de mercado, Friedman proponía, como punto de partida, la abstención del Estado, tan total que ni siquiera debería actuar como un actor más del mercado en paridad de condiciones con demandantes u oferentes, ya que su envergadura lo pondría en situación de agente económico dominante. El Estado debía limitarse a garantizar la igualdad ante la ley, pero no inmiscuirse en la corrección de las asimetrías entre ciudadanos, sean éstas generadas o no por el funcionamiento mercantil.

La confluencia de los liberales de Mont Pellerin y los economistas monetaristas de Chicago produjo una nueva síntesis: el liberalismo-conservador. Según Morresi (2010), sus características son:

1) ser contrario a las abstracciones y a las idealizaciones del orden social, lo que comporta, en general, una antropología más bien pesimista,

2) sostener posiciones moderadas y gradualistas respecto del cambio social,

3) oponerse a las redistribuciones progresivas de los bienes y recursos, y

4) tener una posición temerosa frente a la democracia por sus tendencias populistas que entrañan el peligro de desembocar en demagogia o en una tiranía de la mayoría.

En resumen, para la perspectiva neoliberal la libertad económica tiene su clave en el funcionamiento de los mercados quienes garantizarían libertad y máxima eficiencia económica. Su principal enemigo es el Estado, con su capacidad de imponer regulaciones e intervenciones, limitando a los mercados, verdaderos generadores de un orden práctico y de bajo costo. Para logarlo, los mercados sólo necesitarían libertad de concurrencia y una legislación que garantice la propiedad y que resuelva los eventuales conflictos que de ella surjan.

En esta lógica, El Estado deja de ser motor del desarrollo para constituirse en el gran enemigo del crecimiento económico, pues al imponer regulaciones no solo coacciona la libertad de acción individual, sino que impide la espontaneidad del proceso, lo que genera distorsiones en el mercado y, por ende, introduce señales equívocas para los concurrentes. Peor aún si además de la regulación, impone la planificación, pues con ella impide por completo el funcionamiento espontáneo que es la gran virtud del mercado.

Estas perspectivas son parte de un determinismo económico radical, que encontró su expresión más difundida en los trabajos de Gary Becker (1993). En sus análisis se ponen en valor las consecuencias de la antropología de la elección racional, que no sólo separa la acción en la esfera económica de los demás aspectos de la sociedad, sino que funciona como un patrón universal de la existencia humana: toda la vida personal -el amor, los gustos, la ideología, la vocación- se explican a partir de la oferta y la demanda en sus respectivos mercados.

Con la crisis del petróleo de 1973 estas ideas consiguieron espacio académico hasta hacerse dominantes durante los gobiernos de Thatcher y de Reagan. Unos años antes habían sido 'probadas' en las dictaduras latinoamericanas[12]. Fue el inicio de la época del ajuste estructural que, *grosso modo*, se puede resumir en privatizaciones, flexibilidad laboral, reducción de impuestos y de gasto público.

7. Desarrollo y Estado en tiempos neoliberales

Si las ideas que circulaban en los Estados Unidos y Europa fueron siempre importantes en América Latina, con la caída del muro de Berlín -esto es, sin el contrapeso de la cosmovisión soviética- su preeminencia se hizo casi absoluta. La ola neoliberal trascendió los planteamientos de los economistas para configurar una omnipresente atmósfera cultural que recibió el aporte de sociólogos, antropólogos, filósofos y críticos de la cultura.

Esa nueva hegemonía no surgió espontáneamente[13]. Los organismos multilaterales de crédito jugaron un rol central en la difusión de estos principios teóricos y su aplicación en las políticas públicas de la región[14].

12 Friedman apoyó a la dictadura chilena y lideró la formación de sus cuadros (Yaitul, 2011). Hayek viajará a Argentina en 1977 para avalar el plan económico de Videla (Seoane, 2001)

13 Se podría hablar de un bloque histórico constituido a partir de la crisis del petróleo de 1973, pero esto nos alejaría del objeto central de este texto, que son las ideas sobre Estado y desarrollo en América Latina.

14 Para el caso de Banco Mundial se puede consultar Vilas (2011).

Es así que las recomendaciones del Banco Mundial cuestionaron la intervención estatal enfatizando en que "Las principales trabas al crecimiento son los gastos excesivos del gobierno, impuestos distorsivos, excesivas regulaciones, restricciones al libre comercio y controles a las tasas de interés domésticas" (Banco Mundial; 1990:100).

Durante este período - la segunda mitad de la década del 80 y la del 90- el Banco Mundial recomendará

> "mejorar la eficiencia en el uso de los recursos mediante la eliminación de las distorsiones de precios, la apertura a una mayor competencia y el desmantelamiento de los controles administrativos (desregulación). Acompañando a este tipo de políticas orientadas al mercado están los programas para mejorar la eficiencia… [en] los gastos del gobierno y la gestión de las empresas públicas, incluyendo reducciones en la presencia del Estado en las zonas donde la empresa privada puede operar de manera más eficiente (Banco Mundial; 1988: 56).

En 1989 el lanzamiento del Plan Brady –diseñado para que los países de América Latina pudieran hacer frente a sus vencimientos con bancos privados- dio un nuevo impulso al programa neoliberal. Al igual que las "pruebas pilotos neoliberales" realizadas en Chile y Argentina con las dictaduras de Pinochet y Videla, América Latina volvió a servir de laboratorio para una radicalización del ajuste. El llamado Consenso de Washington (Williamson, 1990)[15] trazó la hoja de ruta que orientó estas propuestas que buscaban, principalmente, liberalización de la economía en todos sus frentes, privatizaciones y disminución de la intervención estatal, y disciplina fiscal.

Sin embargo, la crisis social que comenzó a hacerse visible en el Este de Europa y en América Latina puso de relieve los riesgos del colapso del Estado, desafiado por los movimientos sociales y las economías ilegales. Fue el momento de las llamadas reformas de segunda generación que rescataron el papel del Estado, aunque de manera muy diferente a como lo hiciera el desarrollismo de mitad del S. XX.

La generalización de la crisis social sumada a las dificultades de legitimación que rápidamente enfrentó el discurso neoliberal más duro en América Latina, abrieron espacio para las ideas neoinstitucionales. En el campo de la economía, el neo-institucionalismo ganó notoriedad a partir de los trabajos de North.

Coherente con cierto 'imperialismo económico' muy típico de la época, North afirmará que el orden político es un bien público escaso y difícil de mantener en procesos de cambio social e institucional, pero necesario para el desarrollo económico (North et al.; 2000). Por tanto, se trata de minimizar los riesgos asociados a los cambios políticos "desvinculando" de ellos las instituciones más importantes para la economía. La función de la política será, en definitiva, la de construir instituciones acordes a las necesidades del crecimiento, es decir amigables con el mercado. En otras palabras, capaces de minimizar los costos de transacción y de establecer compromisos creíbles.

15 Williamson las resume en 10 puntos, a saber: 1- Disciplina fiscal; 2- Reordenamiento de las prioridades del gasto público; 3- Reforma impositiva; 4- Liberalización de las tasas de interés; 5- Tasa de cambio competitiva, 6- Liberalización del comercio internacional; 7- Liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas; 8-Privatizaciones; 9- Desregulación y 10- Fortalecimiento del derecho de propiedad.

El discurso neoinstitucionalista actuó como una poderosa rueda de auxilio en América Latina ante los primeros fracasos del proyecto neoliberal. Los organismos multilaterales tomaron la región como ejemplo del estancamiento económico producido por instituciones poco aptas para el desarrollo, i.e. las instituciones proteccionistas construidas en la segunda posguerra. La inercia de este proteccionismo habría hecho fracasar medidas correctas en su esencia, como las propuestas por el Consenso de Washington (Acemoglu y Robinson; 2008). A partir de este momento, las reformas económicas serán sinónimo de reforma estatal.

Esta nueva apelación al Estado era, cuando menos, ambigua. Se le pedía al Estado –incapaz según el discurso que lo demonizaba- que se reformase a sí mismo, pues no variaba la clásica percepción neoliberal del Estado como un espacio de corrupción y apropiación indebida de rentas. La reingeniería institucional del Estado tenía dos objetivos: a) generar espacios que emularan de la manera más precisa posible la competencia perfecta de los mercados; b) restringir la esfera política estableciendo claramente mecanismos de vigilancia y control para impedir la apropiación indebida de recursos de los contribuyentes por parte de los funcionarios públicos.

En este modelo la intervención estatal quedaría reducida a lo que se llamó "bienes públicos puros", es decir, a aquellos cuyo disfrute no excluye a otro consumidor ni generan competencia por su apropiación –seguridad, ciertas vías de comunicación, alumbrado público- y por lo tanto deben ser ofrecidos por el Estado. En la práctica la definición real de esos bienes públicos fue resultado de la correlación de fuerzas políticas en cada país.

8. Retorno del Estado y neodesarrollismo

La catástrofe social producida a finales del S. XX en América Latina por las políticas neoliberales redundó en una generalizada crisis de gobernabilidad y el establecimiento de nuevos regímenes en el poder. Este fenómeno que, a pesar de sus diferencias tiene algunos puntos en común, ha sido llamado la marea rosa, el retorno del populismo o de los gobiernos nacional-populares, dependiendo de las simpatías políticas del enunciador.

Las diferencias entre estos gobiernos son muchas, pero todos coincidían en la necesidad del retorno del Estado regulador. En la mayoría de ellos confluyeron elementos de los gobiernos nacional populares de mitad del S. XX (fuerte preocupación por la justicia social), con las propuestas económicas neodesarrollistas tal las enunciaran Bresser Pereira (2007) o Aldo Ferrer (2005).

De esta forma, en la primera década de S. XXI latinoamericano se vuelve a poner en escena el papel del Estado en el desarrollo y la industrialización, retomando algunos elementos presentes en el estructuralismo de raigambre cepalina.

Cao, Laguado y Rey (2015: 158), definen las principales concepciones del neodesarrollismo ante el Estado como:

> El Estado es garante de los procesos de acumulación capitalista y la herramienta para cumplir sus misiones es una burocracia altamente capacitada siguiendo el modelo weberiano. Esa bu-

> rocracia debe construir fuertes lazos con los principales actores económicos, con el objetivo de impulsar el fortalecimiento de lo que entonces se llamaba burguesía nacional […] El Estado debe intervenir fuertemente en las áreas claves para el desarrollo de la economía priorizando inversiones en infraestructura, energía y comunicaciones. [También piden poner énfasis] en la producción de bienes sociales –educación, salud, etc.- en tanto precondiciones para el desarrollo [pero] los temas de carrera, pleno empleo y estabilidad laboral deben ser revisados[16].

Los neodesarrollistas, tratando de superar unas de las grandes debilidades del desarrollismo de mitad del S.XX, retoman explícitamente la variable política. En su visión, una alianza de clases entre burguesía, trabajadores y clases medias liderada por el Estado, debería convertirse en el instrumento privilegiado del desarrollo.

Este planteamiento es tan interesante como polémico, pues sin bien remite a la idea de Pacto Social que intentó el gobierno de Juan Domingo Perón en los años 70 –pacto frustrado por su muerte-, también es cierto que para algunos especialistas tal burguesía nacional no existe.

Asimismo, aportes de teóricos como Chibber y Kohli, demuestran que fue la propia 'burguesía nacional' –en realidad Chibber es enérgico en señalar que tal burguesía no existe en América Latina- quien estuvo y está interesada en mantener un Estado débil. La protección atrajo así la inversión extranjera dirigida a bienes de consumo inmediato –cuando no suntuarios- pero no estableció una industria pesada que fuera la base de un desarrollo sostenible (Kholi, 2009). Más enfático, Chibber (2005) muestra que fueron los intereses de clase los que impidieron la consolidación de un Estado fuerte, capaz de dirigir el proceso de desarrollo. El reciente apoyo de sectores industriales en Brasil y Argentina a opciones políticas identificadas con un neoliberalismo aperturista y financiero[17], parecen dar la razón a estos autores.

El problema del desarrollo queda entonces directamente ligado a las capacidades del Estado para lograr una dinámica de disciplinamiento/cooperación de las elites económicas. Y, aunque sólo mencionado de manera tangencial o indirectamente por Bresser Pereyra (2013), también del movimiento popular, cuyas demandas podrían jaquear al proceso de acumulación. Manejarse en esa tensión es un desafío para los gobiernos nacional populares que propugnen el desarrollo industrial.

9. Estado y capacidad política

Desde que a finales de los años cuarenta comenzó a sonar con fuerza el imperativo del desarrollo, América Latina –y particularmente Argentina- ha sido un campo fértil para la experimentación y reflexión sobre el tema, sin lograr, sin embargo, la ansiada meta. En nuestra región, comparada usualmente con los países asiáticos de desarrollo tardío, las interpretaciones del fracaso regional son disímiles. Pero pasada la hegemonía neoliberal,

16 No tenemos espacio para exponer los postulados del neodesarrollismo, pero se destaca también el papel del Estado en I+D+I dado que el conocimiento es considerado un bien central para el desarrollo. En su versión contemporánea, sin embargo, es muy crítico del exceso de protección que tuvieron los Estados desarrollistas de mediados del S. XX (Cao, Laguado y Rey, 2015: 158).

17 Apoyo a Mauricio Macri en 2015 y Jair Bolsonaro en 2017

parece haber un consenso entre los estudiosos del desarrollo: el Estado juega un papel indeclinable para lograrlo. Menos acuerdo existe en lo que refiere a la relación del Estado con los empresarios o con los trabajadores.

Algunos teóricos insisten en la importancia de que el Estado se imponga sobre el capital para orientar la inversión hacia las necesidades del desarrollo sustitutivo -en el caso argentino esa es la posición de Kulfas (2016)-; otros, en cambio, ponen el acento en lo que Evans (1985) denominó *autonomía enraizada*, es decir, la existencia de un cuerpo de funcionarios estatales capaces de establecer relaciones de confianza y cooperación con los dirigentes empresariales[18]. Muy probablemente un gobierno que abandone la senda neoliberal, deberá moverse entre ambas posiciones dependiendo de su capacidad de acumulación política y del manejo estratégico que sepa hacer de ella. En otras palabras, de la manera en que conduzca los esperables conflictos asociados al desarrollo. Posiblemente la idea de Pacto Social que proponen algunas vertientes nacional populares remita a la capacidad política del Estado para moverse entre la seducción y el disciplinamiento, tanto con los sectores empresariales como con los trabajadores.

En esta lógica, no es suficiente que el Estado en tanto motor del desarrollo, intervenga en procura de una correcta asignación de recursos para superar los cuellos de botella originados por la relación desigual entre centro y periferia que descubriera el estructuralismo latinoamericano a mitad del S. XX.

Tampoco lo es, como ha mostrado dolorosamente la historia reciente del Continente, el mejoramiento de las formas institucionales en sus distintas variantes: sea en las versiones de raigambre más neoliberal subrayando la importancia de construir instituciones amigables para el mercado como requisito para el desarrollo; o en otras más institucionalistas, enfatizando en las capacidades técnicas del Estado como orientador del desarrollo. En este último caso, a las instituciones –y, principalmente la burocracia estatal que las componen- también se les concedió un papel protagónico en los gobiernos de principios de siglo, pero ya no bajo el criterio de actitud 'amigable' con el mercado, sino por su capacidad para aislarse de los intereses particulares sin perder las relaciones colaborativas con los capitalistas. La noción de *autonomía enraizada*, de exitosa carrera en la Ciencias Sociales, resume este argumento.

Pero, aunque los resultados de las políticas neoliberales fueron muy negativos para el mundo en desarrollo, las recetas neodesarrollistas aplicadas- desarrollo del mercado interno, inversión del Estado en sectores estratégicos, especialmente en la economía del conocimiento, inversión en educación, en I+D+I, entre otras- parecen haber sido insuficientes para garantizar un ciclo largo de desarrollo.

Como ya se mencionó, el retorno de los gobiernos neoliberales apalancados en campañas mediático-judiciales cuidadosamente planificadas, pero también en cierta dificultad para manejar conflictos económicos y políticos asociados al ciclo de desarrollo[19], pone

18 La misma posición dicotómica se expresa sobre la relación con los trabajadores: aplazar demandas para privilegiar la acumulación, o partir de una supuesta sinergia entre acumulación y reivindicaciones sociales.

19 Se podría mencionar una larga lista de ejemplos, desde el conflicto con los indígenas amazónicos en Ecuador, con los sindicatos de PDVSA en Venezuela, con los campesinos indígenas en Bolivia, con empleados públicos en Uruguay, con los productores de la Pampa Húmeda en Argentina, entre muchos otras disputas que debieron

de manifiesto que la autonomía estatal no puede limitarse ni a una capacidad tecno-burocrática, ni al rediseño institucional. Aunque vitales, estos aspectos son insuficientes para el desarrollo sostenido. En otras palabras, la autonomía de la intervención estatal -en cualquiera de sus acepciones-, es imposible sin la capacidad política para manejar los conflictos.

En esta perspectiva, el concepto de capacidad política refiere a la capacidad de cabalgar los acontecimientos para realizar el fin deseado, una manera de vencer el curso de los hechos que escapan a la voluntad del gobernante (Sotelo, 2013). Se asocia entonces,

> a la capacidad de conducción estratégica, a la virtud de generar y conducir acciones es una facultad técno-política que puede ser predicada de los gobiernos. Y la capacidad de gobierno puede ser ampliada a través de técnicas y métodos de planificación estratégico situacional[20]. Y esto es imprescindible para ampliar el campo de gobernabilidad en el caso de los proyectos que se plantean transformaciones y objetivos exigentes (Laguado y Sotelo, 2019)

Partir de la idea de capacidad política como la entendemos acá -como herramental para manejar situaciones no planificables, pero previsibles- lleva a poner en otro lugar, por ejemplo, la discusión de las relaciones entre Estado y empresarios. Supone trascender un llamado inocente a la colaboración -y sus implicaciones de concesiones sin contrapartidas- pero también a la ilusión de establecer relaciones jerárquicas con el capital sin esperar fuertes reacciones de la contraparte. En última instancia, la capacidad política se torna en un componente fundamental de los pactos sociales en los procesos de cambio con fuerte intervención estatal.

El concepto necesita aún ser perfeccionado para aprehender y contribuir a la transformación de la realidad latinoamericana. Aunque no tenemos espacio para discutirlo acá, baste mencionar que, para lograr su mayor productividad, éste debería trascender la problemática centrada en el análisis Estado/capitalistas para examinar la conformación de la clase en su relación con el Estado y estudiar las dinámicas de disciplinamiento como variable fundamental en la intervención estatal. Disciplinamiento del capital, pero también de las clases trabajadoras para contener aquellas demandas que puedan trabar o incluso detener el proceso de acumulación[21].

Las recientes derrotas electorales de los gobiernos nacional populares -y muchas de las vicisitudes de su gestión- nos obligan a reflexionar estos temas desde cada particularidad nacional para que un posible retorno al gobierno no los obligue, como ocurrió a principios de siglo, a correr detrás de los acontecimientos.

---

enfrentaron a los gobiernos nacional populares con los poderes concentrados, pero también con los sectores populares.

20 La capacidad político-estratégica supone el manejo del conflicto en sus distintas fases -pre-conflicto, conflicto abierto y post-conflicto-, lo que pone en juego la capacidad de previsión o identificación temprana, el análisis de situación, la lectura de las tensiones estructurales que generan las condiciones para el surgimiento, el análisis de los recursos críticos y de la correlación de fuerza, la habilidad de contención haciendo uso de la agenda, el análisis de pertinencia del patrón de estrategia formado, los modos de resolución o manejo positivo a lo largo del tiempo, la recuperación o capitalización de derrotas, entre otros (Laguado y Sotelo, 2019).

21 El tema de la necesidad de disciplinar al capital ha sido tratado por una vertiente de la historia económica argentina de raigambre estructuralista, con distintos conceptos: cuasi-rentas de privilegio (Notcheff); ámbitos privilegiados de acumulación (Castellani); casillero vacío (Fajnzylber), densidad nacional (Ferrer). En cambio, otra, cercana al neoliberalismo, ha recurrido a conceptos como ciclos stop and go (Díaz Alejandro, Gerchunoff y Llach) que, implícitamente, refieren a la necesidad de disciplinar al proletariado.

Bibliografía

Banco Mundial (1988). "Adjustment Lending: An Evaluation of Ten Years of Experience". Policy and Research Series Nº 1. Washington: Banco Mundial.

Banco Mundial (1990)."Adjustment Lending Policies for Sustainable Growth". Policy and Research Series Nº 14. Washington: Banco Mundial.

Becker, G. (1993). Human capital. University of Chicago Press.

Bresser Peryra, L. C. (2007) "Estado y mercado en el Nuevo Desarrollismo" En Nueva Sociedad N° 210, julio-agosto de 2007. Caracas, Venezuela

Cao, H., Laguado Duca, A. C. y Rey, M. (2015). El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública argentina (1958-2015). BS. As: Prometeo

Cardoso, F. H. y Faletto, E. (1969). Dependencia y desarrollo en América Latina. México, D.F.; S. XXI

CASTELLANI, A. (2009). Estado, empresas y empresarios. La difusión de ámbitos privilegiados de acumulación en Argentina 1966-1989. Bs. As.: Prometeo.

Castellani, A. y F. Llanpart, F. (2012). "Debates en torno a la calidad de la intervención estatal" en Papeles de Trabajo No. 9, primer semestre, pp-155-177. Disponible en http://www.idaes.edu.ar/papelesdetrabajo/paginas/Documentos/N9/Papeles_09_08_Castellani-Llanpart.pdf

Cisneros, A. y Escudé, C. Dir. (s/f). Historia General de las Relaciones Internacionales (s/f), disponible en http://www.argentina-rree.com/13/13-021.htm

Chibber, V. (2005). ¿Reviviendo el Estado desarrollista?: El mito de la burguesía nacional. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3993352

Dalbosco, H. L. (2002). Reforma y organización estatal en los '60 y los '90; Proyecto: Estado, Sociedad y Cultura Democrática en la Reforma del Estado Argentino. Departamento de Investigación Institucional. Universidad Católica Argentina, "Santa María de los Bs. As.". http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo32/files/dalbosco-2002.pdf (consultado, enero de 2015)

Evans, P., Rueschmeyer, D. and Skocpol, Th. (1985). Bringing the State back in. New York: Cambridge University Press.

Ferrer, A. (2005). La Densidad Nacional; Ci Capital Intelectual, Buenos Aires

Friedman, Milton (1962). Capitalism and Freedom. Chicago: University of Chicago Press

Furtado, C. (1998). "Desarrollo y Subdesarrollo" en Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados. CEPAL, FCE. México.

Hirschman, A. O. (1961). La estrategia del desarrollo económico. México: Fondo de Cultura Económica

Kohli, A. (2009). States and Economic Development. Brazilian Journal of Political Economy. Vol. 29, Núm. 2 (114), 212-227.

Kulfas, M. (2016). Los tres kirchnerismos: Una historia de la economía argentina, 2003-2015. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Laguado Duca, A. C. (2011). La construcción de la 'cuestión social'. El desarrollismo post-peronista en Argentina (1958-1970). Bs. As.: Espacio ed.

Laguado Duca, A. C. y Sotelo, J. (2019). "Desarrollo y conflicto en América Latina ¿Concertación o disciplinamiento?" en prensa.

Morresi, S. (2010) "El liberalismo conservador y la ideología del Proceso de Reorganización Nacional" en Revista Sociohistoria Nº 27 - Centro de Investigaciones Socio Históricas Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. - Universidad Nacional de La Plata.

North, D., Summerhill, W., and Weingast, B. (2000). Order, Disorder and Economic Change: Latin America vs. North America. Yale University Press, 2000

Prebisch, R. (1962). "El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas" en Boletín económico de América Latina, vol. 7, N° 1, CEPAL, febrero, Santiago de Chile

Rist, G. (2002). El desarrollo: historia de una creencia occidental. Madrid: Los libros de la Catarata

Rostow, W. (1959). The Stages of Economic Growth. The Economic History Review, New Series, Vol. 12, No. 1, 1-16. Economic History Society. Disponible en http://links.j stor.org/sici?sici=0013-01 l7%28 l959%292%3Al2%3Al%3Cl%3ATSOEG%3E2.0.CO%3B2-U

Rubinzal, D. (2010). Historia Económica Argentina (1880-2010). Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación - Buenos Aires

Seonae, M. (2001). El dictador. Bs. As.: Sudamericana

Sotelo, J. (2013). Planificación, desarrollo y capacidad política: desafíos de América Latina en el siglo XXI. Revista Estado y Políticas Públicas. Año 1, Núm 1, 47-63.

SMP (1947). Mont Pelerin Society Statement of Aims, 1947. Disponible en www.uwosh.edu/wasah/2010-summer-institute/presenters/folder.2010-06-26.1920327204/Conserv-Readings.pdf/at_download/file, consultado el 26/11/2013

Vilas, C. (2011) Después del Neoliberalismo. Estado y procesos políticos en América Latina. Universidad Nacional de Lanús: Remedios de Escalada

Hayek, F. (sin fecha [1944]) "Camino de servidumbre" - Biblioteca de la Libertad - sin lugar, libro electrónico tomado de www.elcato.org/files/camino-de-servidumbre-libro-electronico.pdf, consultado el 26/11/2013.

Williamson, W. (1990) The Washington Consensus as Policy Prescription for Development. Disponible en https://piie.com/publications/papers/williamson0204.pdf

Yaitul, J. (2011). "Los años del capitalismo renovado: la influencia de Milton Friedman en Chile. la instauración del modelo económico. Primera parte, 1974-1984" en Revista Espacio Regional Volumen 2, Nº 8. Osorno, Chile.

Planificación, conflicto y capacidad política: los desafíos del desarrollo en América Latina.[1]

Jorge Sotelo[2]

La última década se ha caracterizado por un aumento importante de la actividad estatal en América Latina. Ya no se concibe al Estado como un problema al que hay que reducir a la mínima expresión. Por el contrario, se reivindica su potencialidad y se lo postula como garante de los intereses de los ciudadanos y principal responsable de la definición de los caminos para alcanzar las soluciones de los problemas de los países de la región. En este contexto asistimos al retorno de la planificación pública en Latinoamérica: muchos países han refundado sus sistemas nacionales o han adoptado planes de mediano / largo plazo en el ámbito sectorial, territorial y global.

Los impulsos planificadores, no obstante, se enfrentan a distintos desafíos. En otros trabajos hemos hecho referencia a problemas de carácter metodológico, dificultades de diseño institucional y obstáculos vinculados a la articulación con otros sistemas de gestión, v. gr., el presupuestario (Sotelo Maciel, 2008; 2012). En esta oportunidad haremos algunas reflexiones de carácter más general que intentan entender las contrariedades que enfrenta la planificación pública en la región. Se trata, es necesario advertir, de generalizaciones que no aplican a todos los casos ya que la heterogeneidad de situaciones es muy amplia. No son comparables las situaciones de Brasil, Colombia o México, que mantuvieron sus sistemas durante los años aciagos del neoliberalismo, con las de los países que desmontaron la institucionalidad de la planificación en los inicios de los años ’90. Aquellos, aun cuando hayan recibido el influjo de las propuestas gerencialistas, mantuvieron la gimnasia y la cultura de la planificación, no perdieron la perspectiva global y procesaron sus propios problemas. Los países que abandonaron la planificación, en cambio, se enfrentan hoy a desafíos obviamente más difíciles. De todos modos, hay aspectos que aun así siguen siendo comunes.

1. ¿De qué hablamos cuando hablamos de planificación?

¿Cómo harán nuestros países para alcanzar a los países más desarrollados, tanto en el plano económico como respecto de los estándares de bienestar? ¿Es esto posible? ¿Pue-

1 Una primera versión de este artículo fue publicada en la Revista *Estado y Políticas Públicas. Nro. 1*, de FLACSO-Argentina, 2013, bajo el título “La planificación latinoamericana en el siglo XXI”.

2 Profesor en Filosofía de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Magister en Alta Dirección Pública por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP) y el Instituto Universitario Ortega y Gasset (IUOG), Doctorando en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA); docente de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA) / Asociación Argentina de Presupuesto Público (ASAP), de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-A); coordinador ejecutivo de la Red PLANAR; consultor internacional, experto en temas de planificación pública.

den mejorar su posición en la actual división internacional del trabajo? ¿Es esto deseable? ¿O se deben explorar patrones de desarrollo radicalmente diferentes? ¿Cuáles son los caminos del desarrollo en un mundo que se encuentra embarcado en un proceso de crisis sucesivas de final abierto?

Durante los años de posguerra, varios países de Asia iniciaron caminos de desarrollo que los transformaron en importantes jugadores de la economía internacional: Corea del Sur, Taiwán e incluso Singapur y Malasia. En el mismo periodo los países de América Latina no acertaron el camino y aún hoy, después de diez años de importante crecimiento económico, nuestra región sigue siendo una de las más inequitativas del mundo y nuestro desarrollo industrial se encuentra lejos de poder pulsar dignamente en el contexto internacional.

Una primera reflexión está vinculada a las preocupaciones y afanes de la planificación latinoamericana actual. En los últimos tiempos se han incrementado los encuentros, seminarios y congresos sobre planificación pública. El discurso predominante en esos eventos, deudor del New Public *Management* (NPM) que orientó los procesos de reforma del Estado de fines del siglo XX, está centrado de manera casi exclusiva en cuestiones de métodos e instrumentos, en temas de diseño institucional, en aspectos vinculados al desempeño y su medición, en la articulación con otros sistemas de gestión, en los procesos de participación ciudadana, entre otros.

Estos temas evidentemente tienen importancia, pero su preeminencia oculta el hecho fundamental de que el retorno de la planificación de estos últimos años está asociado a la crisis del ciclo neoliberal y al reinicio de un sendero de desarrollo por parte de los países latinoamericanos. De modo que, aun cuando muchas de las características de la planificación de corte cepalino puedan verse hoy desde una perspectiva crítica, lo que está de regreso es la planificación del desarrollo. Y, por tanto, hablar de planificación significa fundamentalmente intentar responder la pregunta acerca de *cómo harán nuestros países para lograr un cambio estructural significativo que les permita acelerar y mejorar el proceso de desarrollo, revertir las relaciones asimétricas y ser más efectivos en la construcción de sus propios y peculiares destinos.*

Obviamente, se ha aprendido de las limitaciones de la experiencia planificadora de la segunda mitad del siglo XX. La noción misma de desarrollo ha evolucionado desde una acepción restringida, equivalente a crecimiento económico, hacia un concepto más complejo que involucra además los planos social, ambiental y político. A mediados del siglo XX, la visión predominante concebía al desarrollo como un proceso lineal de crecimiento económico. Esa concepción inicial atravesó los intensos debates del estructuralismo latinoamericano sobre la heterogeneidad de la estructura económica de nuestros países y las relaciones asimétricas entre centro y periferia. Franqueó las lúcidas observaciones de la teoría de la dependencia que concebían el subdesarrollo no como una etapa previa sino como el resultado del desarrollo capitalista de los países industrializados. Recibió los embates de la fuerte crítica ecologista que cuestionó la obsesión por el crecimiento económico y aportó la noción de desarrollo sostenible. Sufrió el impacto paralizante del auge neoliberal, en los ’90. Incorporó el énfasis en la distribución de la riqueza y la satisfacción de las necesidades humanas, asimiló la aparición del concepto de desarrollo

humano. Atravesó la crítica radical del posdesarrollo a su propia base ideológica y el cuestionamiento de las nociones de progreso y modernidad. Y finalmente reapareció sorpresivamente en los primeros años del Siglo XXI, como un programa aun abierto a todos los debates[3].

Por otra parte, la planificación pasó por la autocrítica temprana del enfoque estratégico-situacional (Matus, 1983), incorporando los conceptos de conflicto, viabilidad, campo de gobernabilidad y estrategia. Su práctica se extinguió durante el periodo de fuertes cuestionamientos del intervencionismo estatal y su institucionalidad fue desmontada en gran parte de los países de la región. Reapareció remozada, en las llamadas reformas de segunda generación, circunscripta al ámbito institucional, con el propósito de mejorar la eficiencia técnica de los organismos públicos, incorporando técnicas y herramientas del *management* privado, bajo el influjo dominante del NPM. Estas vicisitudes dejaron sucesos positivos: la planificación ha dejado de ser una práctica de especialistas, circunscripta al ámbito económico, para ser concebida como un proceso de apoyo a las decisiones estratégicas de quienes ejercen funciones de gobierno, es decir, planifica quien gobierna. Pero también han dejado secuelas: la planificación ha perdido no sólo su mirada nacional sino también su vocación de investigación y análisis integral de los problemas públicos que ameritan políticas y sus preocupaciones han quedado reducidas a cuestiones de carácter metodológico, de diseño institucional y de coordinación con los sistemas de gestión (Sotelo, 2012).

Sin embargo, hablar de planificación no es hablar de cómo se diseñan planes, se formulan objetivos y se construyen indicadores, por el contrario es responder preguntas tales como: ¿Cuál debe ser el modelo de desarrollo del país? ¿Cómo alcanzar mayores estándares de bienestar? ¿Qué sectores o actividades traccionan el proceso de crecimiento? ¿Qué tipo de especialización productiva se promueve? ¿Cómo proteger los activos y recursos naturales? ¿Quiénes están llamado a liderar y conducir el proceso de acumulación? ¿Cómo achicar la brecha tecnológica con los países avanzados? ¿Cómo desandar las heterogeneidades existentes entre sectores, al interior de cada sector y en el ámbito territorial? ¿Cómo se articula crecimiento económico y desarrollo en tanto proceso social y cultural? ¿Cuáles son los mecanismos de distribución del ingreso?

Pero también preguntas del siguiente tipo: ¿Qué sectores y actividades se ven favorecidos por el modelo y cuáles son perjudicados? ¿Cuáles son los conflictos que se pueden presentar en el despliegue del modelo? ¿En qué medida pueden comprometer la viabilidad del mismo? ¿Qué estrategias se desarrollarán en relación con los diversos actores involucrados?

En general, el marco normativo y los documentos programáticos les asignan a los sistemas de planificación en América Latina dos funciones: a) una vinculada al desarrollo del país -que oscila entre *dirigir el proceso de desarrollo*, en su versión más fuerte, y *promoverlo*, en su versión más débil- ; b) otra orientada a introducir mayores cuotas de racionalidad, coherencia y coordinación en la acción pública, a los efectos de lograr procesos más eficientes. En los hechos, ha primado la segunda. Pareciera ser que el objeto

3 La extensión y los términos del debate actual puede observarse en CEPAL (2012), Vidal y Guillén (2007) y Lang y Mokrani (2011).

de la planificación continúa circunscripto a la acción del aparato público y rara vez toma como epicentro los procesos de desarrollo, de manera rigurosa.

Esto ha sido reforzado, en gran medida, por la influencia del NPM en la región que trasladó el foco de la planificación a la gestión. Los problemas del desarrollo, se descontaba, serían resueltos por el libre accionar de las fuerzas del mercado.

Si no concentra sus esfuerzos en los aspectos estratégicos del desarrollo nacional, la planificación deviene en una práctica inocua, cuyo mayor aporte será organizar un poco la acción pública, generar documentos y algunos no siempre efectivos parámetros de evaluación.

2. Conflictos del desarrollo, capacidad estatal y planificación

Todos los países que han logrado un importante estadio de desarrollo lo han hecho sobre la base de un fuerte protagonismo del Estado. El Estado ha sido un instrumento estratégico que no ha dudado en intervenir para regular los mercados, abrir o cerrar la economía e impulsar actividades prioritarias, orientando el crédito interno y recurriendo a diversas vías de apoyo. También ha sido protagonista en el desarrollo de los sistemas nacionales de ciencia y tecnología para promover la innovación y la incorporación de conocimientos (Ferrer, 2007).

Un rol de tal tipo demanda cierto grado de autonomía estatal para tomar decisiones y ejecutar acciones en pos de objetivos definidos con independencia de los poderes fácticos (Skocpol, 1985), aun cuando esto implique un grado importante de enraizamiento con actores sociales y económicos críticos para el desarrollo (Evans, 1995). El dilema es si el Estado –y la Administración Pública como la ejecutora de sus mandatos- podrá constituirse en un contrapoder que discipline el capital y proteja a las grandes mayorías de las tendencias más agresivas de la globalización (Blutman y Cao, 2013).

La potencia de un Estado para alcanzar objetivos a pesar de la oposición real o potencial de los factores de poder o en circunstancias socioeconómicas desfavorables, es decir, la efectividad de su autonomía, se encuentra directamente relacionada con las capacidades estatales (Skocpol, 1985). Evidentemente, uno de los desafíos estratégicos de la planificación estatal es incrementar dichas capacidades para que el Estado pueda liderar el proceso de desarrollo.

¿Cuáles son las capacidades estatales críticas? Es evidente que el aporte que la planificación puede hacer en el terreno de las capacidades estatales no puede ser abordado desde la perspectiva de las reformas gerencialistas, dominadas por el concepto de eficiencia y urgidas por aplicar al sector público los principios del *management* privado. Pero también es necesario superar la perspectiva dominante sobre capacidad estatal que ha hecho énfasis de manera casi exclusiva en las capacidades burocráticas. Las capacidades administrativas, técnicas, organizacionales, de recursos humanos y de provisión de bienes y servicios son imprescindibles para el buen desarrollo de las políticas públicas, pero no

son suficientes para afianzar el control del Estado sobre las variables críticas del desarrollo nacional con independencia de los poderes fácticos.

Diversas tipologías de capacidades estatales se han propuesto en las dos últimas décadas; para el propósito de este trabajo, es útil la distinción que hace Repetto (2003) entre dos grandes tipos de capacidades estatales: la administrativa y la política. La mayor parte de los estudios se han centrado en la primera, con el foco puesto en la eficacia técnico-administrativa, que se asocia a los aspectos organizativos, procedimentales y de recursos humanos del aparato estatal.

> Así Sikkink (1993) le da un alcance determinado en esa dirección, al entenderla como la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales, resaltando para ello los factores organizativos y de procedimiento de recursos humanos, que regulan aspectos tales como el reclutamiento, la promoción, los salarios y el escalafón. Geddes (1994) la asocia también a los méritos de los equipos burocráticos y la calidad del sistema de reglas de juego que estructuran su vínculo con la dirigencia política. Grindle (1997), por su parte, resalta la importancia del desarrollo de los recursos humanos y del aparato organizacional estatal. En esa misma línea argumentativa, Evans (1996) define lo que llama "coherencia interna", enfatizando que para lograr la eficacia burocrática resulta decisivo la concentración de los expertos, a través del reclutamiento basado en el mérito y las oportunidades ofrecidas para obtener promociones y ascensos de una carrera profesional de largo plazo (Repetto, 2003: 10-11).

Esta línea es la que han profundizado los organismos internacionales cuando hicieron suyo el objetivo de construcción de capacidades estatales, entendido fundamentalmente como fortalecimiento institucional, con la finalidad de que el Estado pueda cumplir de manera adecuada con sus funciones básicas.

Ante el riesgo de tomar capacidad estatal como sinónimo de capacidad administrativa, aplicando el concepto sólo fronteras adentro del Estado, Repetto señala la necesidad de dar un paso más, desde el punto de vista analítico: abordar el concepto de capacidad política al mismo tiempo que el de capacidad técnico-administrativa. Subraya, además, la primacía de la política en la conducción de los asuntos públicos y la recuperación del papel de la sociedad en su definición y gestión (Repetto, 2003). En realidad, Repetto toma el concepto de Grindle (1996) que diferencia entre capacidades administrativas, técnicas, institucionales y políticas; pero al subsumirlas en dos grandes tipos recupera la persistente dicotomía política / administración, lo que de alguna manera recuerda la existencia de dos campos de naturaleza diferentes, que constituyen arenas en las que se dirimen conflictos distintos, que convocan a actores diversos y que se estructuran en torno a reglas de juego incontrastables.[4]

Cuando lo que está en juego no está vinculado estrictamente a la prestación de servicios públicos o a la aplicación de regulaciones sino al conflicto entre actores que se deriva del propio proceso de desarrollo, lo que deviene necesario no es la capacidad burocrática -cuyo fortalecimiento forma parte del programa neoweberiano- sino, por el contrario, lo que resulta imprescindible es la capacidad política.

4 Alonso (2007) también hace una distinción similar al diferenciar entre capacidad técnico-administrativa y la dimensión relacional de la capacidad estatal que remite al vínculo entre el Estado y el entorno socioeconómico.

Esta ampliación de la noción de capacidad estatal constituye un avance fundamental. Sin embargo, es necesario examinar el concepto de capacidad política. Las definiciones de Repetto (2003) y de Grindle (1996) enfatizan tres aspectos: a) la respuesta adecuada a las demandas sociales, b) la representación de los intereses sociales y c) la participación social en las decisiones. Grindle agrega un cuarto aspecto, la mediación en los conflictos. Por su parte, Repetto y Alonso enfatizan la relación con el concepto de *embeddedness* de Evans (1995). Sin embargo, en ningún caso se pone de relieve lo sugerido tempranamente por Skocpol y Evans: la autonomía del Estado en los países emergentes se ve frecuentemente amenazada por los poderes fácticos. Los procesos de desarrollo entrañan conflictos que pueden paralizarlos.

La capacidad política comporta una dimensión crucial que no se resuelve solamente con los aspectos mencionados: implica la solvencia y disposición de los cuadros de gobierno para el direccionamiento estratégico y la gestión de los conflictos que pueden condicionar o comprometer el desarrollo nacional.

Es necesario redescubrir una dimensión que estuvo explícitamente negada por el gerencialismo y soslayada en la heterogénea producción neoweberiana: la política, en tanto acción. Más allá del campo de las instituciones políticas y de las interacciones que ellas regulan, subsiste el ámbito de la acción política, en el que acontecen los conflictos. El concepto de capacidad política debe preservar la tensión original de la palabra "política" que remite tanto a las reglas de juego que intentan ordenar el campo de lo público como al terreno incierto de la contingencia que lo desordena. El plano de los mecanismos institucionales que regulan la vida política, como el sustrato de puja, litigio y conflicto que lo sustenta. Esto implica reconocer no sólo el carácter conflictivo del orden social sino también que el campo de la acción política, a pesar de los esfuerzos de la razón, mantiene un fondo irreductible de incertidumbre e indeterminación que frecuentemente pone en riesgo la tarea de gobierno.

La capacidad política es, desde este punto de vista, el arte de lidiar con el conflicto. Este concepto, tal como se lo entiende en este trabajo, se aleja de la idea conocida de capacidad estatal y se acerca más a la noción de *virtud política* de Maquiavelo (2011), en tanto capacidad de dominar los acontecimientos para realizar el fin deseado, una manera de vencer el curso de los hechos que escapan a nuestra voluntad, lo que él denomina *fortuna*[5]. Maquiavelo predica la *virtud política* del Príncipe, es decir, la define como un atributo personal de quien gobierna. La pregunta, entonces, es ¿cómo transformar una cualidad individual de aquellos líderes con capacidad estratégica en una capacidad estatal? Carlos Matus (1983), siempre preocupado por borrar la frontera entre técnica y política, asocia este desafío a la dimensión estratégica de la planificación. La capacidad de conducción estratégica, la virtud de generar y conducir acciones, es una facultad técno-política que puede ser predicada de los gobiernos. Y la capacidad de gobierno puede ser ampliada a través de técnicas y métodos de planificación estratégico situacional. Y

5 "La fortuna es lo que la subjetividad humana, individual o colectiva, no puede prever o no es capaz de realizar intencionalmente, así como la causa de los efectos no intencionados o imprevistos que se derivan del propio hacer humano. Se trata, pues, del límite de la potencia humana (individual y colectiva) para proyectarse; esa potencia a la que Maquiavelo se refiere a veces con el nombro de virtù (virtud)" (Forte Monge, 2011).

esto es imprescindible para ampliar el campo de gobernabilidad en el caso de los proyectos que se plantean transformaciones y objetivos exigentes.

La capacidad política así entendida deviene imprescindible porque los caminos del desarrollo registran inevitablemente conflictos de diversa índole. El más clásico de ellos es la disputa entre los sectores que se ven perjudicados y los que se ven beneficiados. Por ejemplo, las tensiones entre el sector primario y el sector secundario, expresadas fuertemente -en el cono sur- en el enfrentamiento entre el sector agropecuario y el sector industrial. Otro tipo de conflicto es aquel que deriva del carácter competitivo que tienen, en una fase determinada del proceso, los objetivos económicos, sociales y políticos del modelo de desarrollo. Los países asiáticos, en décadas pasadas, resolvieron estas contiendas a través de la subordinación: gobiernos autoritarios que recurrieron al disciplinamiento tanto de sus burguesías industriales como de sus trabajadores.

Otra variedad del conflicto es el que se da entre los sectores que han sido beneficiados por las políticas de desarrollo, una vez que han incrementado su poder y autonomía, y el propio Estado que ha liderado el proceso. Es ilustrativo el ejemplo de Corea, narrado por Peter Evans (1998, pp. 142-156). Allí el Estado ayudó durante años a generar grandes corporaciones industriales capaces de competir internacionalmente, pero cuando éstas se volvieron más poderosas comenzaron a privilegiar alianzas con compañías trasnacionales y la relación con aquel entró en crisis. Fortalecer el capital industrial fue una meta que luego se volvió en contra del propio Estado. Es el éxito de la estrategia –no su fracaso- el que genera su propio enterrador. La metáfora del sepulturero se puede aplicar a muy diversos procesos de desarrollo: los sectores fortalecidos *ex profeso* por el Estado se suelen constituir en sus principales adversarios[6].

Una clase diferente de contienda es la territorial: regiones perdedoras y ganadoras, transferencias de recursos en forma de compensaciones, regímenes especiales y promociones constituyen la agenda de estas pujas que en algunas experiencias ha llegado a fantasías secesionistas.

Si la planificación del desarrollo no aborda como desafío propio la construcción de capacidades estatales, no sólo en el plano de la provisión de bienes y servicios sino fundamentalmente en el terreno de la puja entre actores, no pasará de constituir una práctica superflua del proceso de desarrollo.

Es la capacidad política la que transforma decisiones en fortalezas duras que amplían la autonomía, es decir, la capacidad de implementar políticas públicas con independencia de los poderes fácticos. Por ejemplo, el superávit externo, el desendeudamiento o la solvencia fiscal pueden ser, en sentido estricto, objetivos económicos del modelo, pero tienen también un alto valor táctico al acrecentar los márgenes de libertad respecto de los actores más poderosos del juego.

6 Es interesante también el caso de Kerala, referido por Evans. Productores agrícolas, otrora arrendatarios convertidos en propietarios a través de una reforma agraria que había acabado con el viejo sector agrario rentista, terminaron enfrentados con el Estado, oponiéndose a profundizar los cambios. Convencidos ahora que un Estado activo era improcedente para sus intereses, socavaron los cimientos políticos del propio estado. “Al igual que en Asia oriental, la transformación patrocinada por el Estado redujo las lealtades de los grupos beneficiados por ella, y creó nuevos sectores cuyas agendas sociales y económicas eran más difíciles de satisfacer” (Evans, 1998).

Si estos conflictos del desarrollo han de procesarse en un marco democrático, como indica el camino ineluctable que ha tomado América Latina, la *virtud política* deberá transformarse en una capacidad a través de la cual el Estado recupera la autonomía relativa necesaria para conducir el proceso de desarrollo. Esto constituye la función paragógica de la planificación estratégica pública, la menos practicada de sus labores.

> Se puede diferenciar una doble función de la planificación estratégica: a) la función normativa, que tiene como propósito la definición de la trayectoria, sus objetivos y metas, y b) la función paragógica[7], que refiere a la tarea de lidiar, en situaciones complejas, conflictivas e inciertas, con actores que representan intereses diversos e, incluso, contrapuestos, a efectos de hacer viable la trayectoria elegida (Sotelo Maciel, 2008).

La función paragógica guarda relación con la perspectiva de Sanyal (2005) acerca de la planificación como anticipación de la resistencia. Sanyal aboga porque la planificación pública aprenda de la experiencia de los últimos cincuenta años, particularmente de su inicial falta de consideración de los obstáculos y oposiciones que enfrentan los procesos de desarrollo, destacando la importancia del análisis de problemas para la previsión de las resistencias que las políticas provocarán tanto en los actores no estatales como dentro de la propia administración. La *edad de la inocencia* ha culminado y es importante no desaprovechar esta nueva oportunidad, ahora que han entrado en crisis la idea del estado mínimo y "la alianza peculiar que tuvo lugar entre defensores del mercado y defensores de la sociedad civil que, aunque diferían en muchos aspectos, estuvieron de acuerdo en uno: la planificación del sector público debe operar sólo como un servicio para que el mercado y la sociedad civil puedan prosperar (Sanyal, 2005, p: 231, traducción propia)".

3. Sistemas de planificación y política

Los países de la región se encuentran empeñados en fortalecer sus prácticas de planificación. En muchos de ellos, éstas han cristalizado en sistemas formalmente constituidos. En esos casos, las estrategias pivotean sobre tópicos tales como fortalecimiento del órgano rector, revisión del diseño institucional, perfeccionamiento de las propuestas metodológicas, robustecimiento de los sistemas de información, mejora de la coordinación institucional, implementación de estrategias de capacitación, entre otros. Estos temas son importantes, pero para entender qué características debería tener una estrategia de fortalecimiento habría que considerar críticamente la concepción dominante de sistema de planificación.

Un sistema nacional de planificación es usualmente concebido como un conjunto de procesos, ámbitos e instrumentos que tienen el propósito de lograr una adecuada definición de las políticas públicas, introducir mayor racionalidad en la acción gubernamental y asegurar una conveniente asignación de los recursos. Se organiza en torno a diferentes niveles de planificación -global, sectorial, institucional y territorial- y a instrumentos con

7 Paragógico: ADJ. relativo a la paragoge (RAE). Si bien el único significado que se recuperó del vocablo paragoge en las lenguas modernas es el de alteración del lenguaje (adición de un sonido al fin de un vocablo), es conveniente destacar la riqueza de un sentido olvidado de esta palabra. El término proviene del verbo griego Παραγω (Παρα prep. junto a, cerca de, en, entre y αγω v. tr. conducir, guiar, persuadir, educar, juzgar, considerar), cuyo sentido etimológico es: conducir, navegar silenciosamente, desviar, seducir, inducir, alterar.

diversos horizontes de tiempo –largo plazo, mediano plazo y de carácter anual. Posee habitualmente un fuerte órgano rector, en algunos casos con rango de ministerio y en otros con rango secretaría de Estado u oficina nacional. El órgano rector constituye el ámbito de dirección de una red de unidades institucionales de planificación que se encuentran diseminadas en las instituciones y que mantienen con él una dependencia jerárquica, o bien, de tipo funcional. Se trata de un sistema nacional de planificación de tipo *racional-burocrático*, con la adición de elementos provenientes del NPM.

El racional-burocrático es concebido como un sistema ideal de relaciones en el que cada una de sus partes actúa de acuerdo a pautas y criterios preestablecidos, a efectos de garantizar que el desempeño del conjunto sea óptimo. Este tipo de modelo tiende a ser concebido de manera prescriptiva y se ha constituido en un patrón de referencia en relación al cual cualquier característica distinta que asuman los sistemas de planificación realmente existentes termina siendo considerado una desviación, una suerte de anomalía.

Sin embargo, el sistema de planificación puede ser concebido también como una red, con núcleos estratégicos muy variados, constituida por las diversas áreas productoras de políticas públicas. En este caso, el sistema no es un conjunto institucional que pueda distinguirse del resto de las instituciones públicas: la planificación es entendida como una dimensión de la acción pública, no como un proceso independiente de ella, tendiente a mejorarla. La coordinación es informal y puede incluso no haber, en sentido estricto, un órgano rector; frecuentemente no hay procesos definidos ni instrumentos estandarizados, aunque sí áreas de apoyo. La práctica de la planificación es, por tanto, heterogénea, incluso puede no ser exhaustiva, sin embargo, tiende a estar muy desarrollada en los núcleos estratégicos de la red. Estos núcleos estratégicos se derivan de las definiciones y apuestas del modelo de desarrollo. Por otra parte, la pretensión de consistencia siempre presente en un sistema de planificación es más débil que en los sistemas racional-burocráticos y se avanza hacia ella a través de permanentes intentos de coordinación institucional. A este tipo de sistema nacional de planificación denominaremos *político-estratégico.*

La configuración del sistema, en el caso del político-estratégico, no está predeterminada, sino que se define según necesidades situacionales. Esto le permitiría ser más maleable que el racional-burocrático y funcionar de manera adaptada tanto con el nivel político decisional como con la estructura burocrática preexistente. Algunos de sus componentes se encarnarán en unidades históricas y otros originarán estructuras *ad hoc*, formales e informales, de acuerdo a criterios de eficacia.

Si bien, ambos sistemas se postulan como tipos ideales, a fines fundamentalmente heurísticos, encontrándose en la práctica sólo sistemas híbridos, se puede conjeturar que el racional-burocrático es un tipo que se presta más a estrategias fundacionales, mientras que las características del político-estratégico suelen ser el resultado de estrategias emergentes.

En el caso de un sistema nacional de planificación de tipo racional-burocrático, fortalecer el sistema es fortalecer el órgano rector, sus mecanismos y herramientas para poder asegurar la calidad de los procesos de planificación. Desde el punto de vista de un sistema

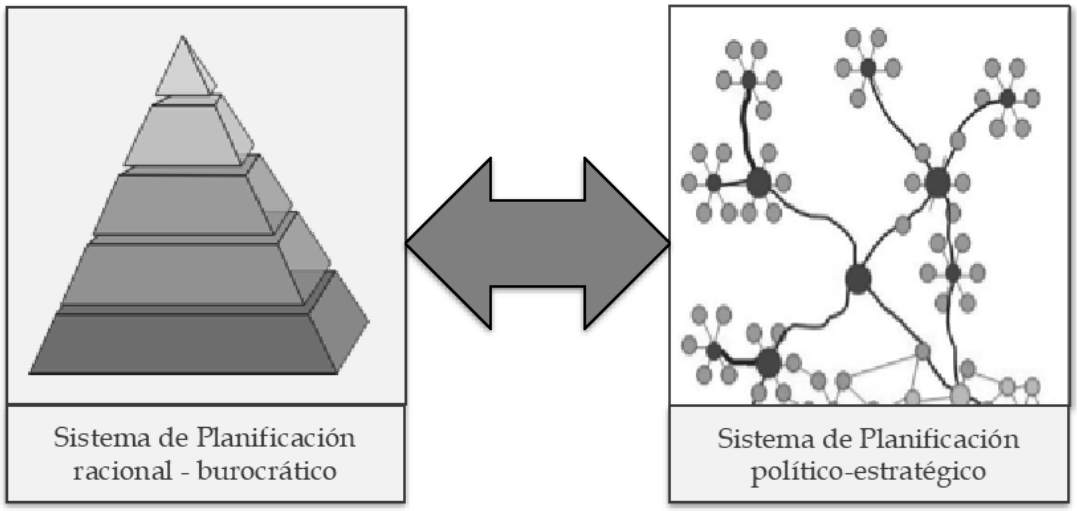


Figura 1: Sistemas de Planificación

de planificación político-estratégico, fortalecer el sistema de planificación es fortalecer los núcleos críticos de las políticas para el desarrollo, de modo que sus acciones sean cada vez más inteligentes, más estratégicas, más planificadas y, en consecuencia, más efectivas.

En este último caso, el fortalecimiento del sistema de planificación está en función del modelo de desarrollo: qué y cómo fortalecer en el sistema de planificación va a depender de las características que tenga la estrategia de desarrollo y las apuestas que comporte.

A modo de ejemplo: las áreas que conducen la política dirigida a los sectores y actividades económicas que han sido priorizados por el modelo de desarrollo, ya sea por su potencial exportador o por su dinamismo en la generación de empleo, se transforman en núcleos estratégicos a fortalecer.

Si una apuesta complementaria fuese la incorporación de tecnología en esas actividades, se deberán fortalecer las áreas que desarrollan estrategias de adopción y/o generación de tecnologías aplicadas al sector. Si se considera que hay factores cuya mejora resultaría fundamental para la viabilidad del sector, se deberán fortalecer los programas dirigidos a mejorar la competitividad de las cadenas productivas involucradas.

Si se considera importante, en el terreno de las finanzas públicas, la acción tributaria, dado que es una pieza fundamental para sostener económicamente al Estado en pro de garantizar la distribución del ingreso y procurar el bienestar de la población, será crítico fortalecer las áreas de percepción de ingresos públicos, dotándolas de inteligencia, estrategias y tecnología para alcanzar altos grados de efectividad.

En tanto la política energética resulte estratégica para el modelo, será necesario reforzar la planificación estratégica del sector o, si fuese el caso, fortalecer la planificación de las empresas públicas. O bien, mejorar la estrategia de energías alternativas, si el objetivo fuese incidir en la matriz energética.

Se puede aventurar que el éxito de la instrumentación y mejora de un sistema nacional de planificación, en cualquiera de los tipos expuestos, está relacionado con una estrategia

de ésta naturaleza: el sistema se fortalece a sí mismo cuando fortalece los núcleos críticos del modelo de desarrollo.

Los sistemas de planificación de tipo racional-burocrático se sustentan en los principios de exhaustividad y de consistencia. Por un lado, el objeto a planificar es decididamente extenso –pretende abarcar todas las esferas de la acción pública en el plano global, sectorial, institucional y territorial. Por otro, los objetivos, metas y acciones de los diversos instrumentos de planificación deben ser coherentes entre sí, es decir, no deben ser contradictorios ni mantener relaciones competitivas –se pretende que mantengan una relación lógicamente consistente. El instrumento de planificación global de largo plazo[8] es la referencia más importante del sistema y oficia de paraguas del resto de sus instrumentos. El plan de gobierno de mediano plazo[9] debe ser consistente con él. Los planes sectoriales deben serlo entre sí y con los dos anteriores. Los planes estratégicos institucionales deben serlo con los planes sectoriales y con el plan de gobierno y los planes territoriales también tienen exigencias similares. A su vez, todos ellos deben guardar correspondencia con los instrumentos de asignación de recursos: planificación macroeconómica, marco financiero, presupuesto plurianual y presupuestos institucionales.

Los procesos de producción de políticas públicas son indudablemente más complejos y confusos. Las exigencias del paradigma racionalista parecen, a la luz de los procesos existentes, ingenuas y poco realistas. Las políticas públicas suelen albergar muchas más contradicciones que las que se suelen suponer. Los planes mismos mantienen inconsistencias y contradicciones que responden a diversos intereses y presiones que son imposibles de ignorar. Como si fuera poco los contextos cambian y los planes suelen no estar preparados para reflejar una realidad cambiante, incierta y, además, frecuentemente, conflictiva. Las pujas que constituyen el telón de fondo de las políticas públicas y, por ende, de la planificación suelen ser objeto, en general, de resoluciones de tipo político. La interacción política frecuentemente resuelve mucho mejor que los instrumentos técnicos los problemas relacionados con los intereses contrapuestos.

Los sistemas de planificación racional-burocráticos comportan un riesgo implícito de carácter tecnocrático: la aspiración a suplantar la política como mecanismo de decisión por una red exhaustiva de decisiones sistemáticas adoptadas en procesos articulados de programación, bajo el supuesto de que la racionalidad técnica constituye el pilar principal de las políticas públicas.

Este modo de concebir los sistemas, al desconocer el papel de la política en el proceso de producción de políticas públicas y al soslayar la dimensión política de los propios procesos de planificación, construye una barrera frecuentemente insalvable con los dirigentes políticos que terminan no viéndolos como una herramienta útil sino más bien como una camisa de fuerza o, más aun, como un riesgo. Por otra parte, las expectativas que esta concepción deposita sobre el sistema de planificación son desmedidas, lo que ocasiona que éste se encuentra siempre en falta o genere instrumentos excesivamente rígidos que

8 Estrategia Nacional de Desarrollo, Visión de País, Plan de Nación, según algunas de sus denominaciones.

9 Plan Nacional de Desarrollo, Plan de Gobierno, Plan Plurianual del Sector Público, según algunas de sus denominaciones.

por sus propias limitaciones no presiden la acción cotidiana del sector público. Todo esto redunda en el desprestigio de los sistemas de planificación.

4. *Pedes in terra, ad sidera visus*

Si admitimos que la planificación debe abandonar la autorreferencia y centrarse en los problemas del desarrollo del país. Si aceptamos que debe potenciar además la función paragógica, asumiendo como campo propio el de las estrategias dirigidas hacia los distintos actores que participan de la puja social. Si pensamos que no debe generar instrumentos rígidos para poder adaptarse a los continuos cambios de la realidad social, política y económica. Si reconocemos la dimensión política de las políticas públicas y, por ende, de la propia planificación. Si entendemos que ello pone, en alguna medida, en cuestión el carácter fuerte de los principios de exhaustividad y consistencia; debemos preguntarnos: ¿qué es lo que otorga a la planificación los mínimos de certeza y estabilidad necesarios para ser eficaz?

Hay un proverbio latino que ilustra la situación de la planificación: *pedes in terra, ad sidera visus*. Se traduce como "la mirada en el cielo, los pies en la tierra". El ancla que le permite a la planificación ser dúctil y maleable para mantener una relación orgánica con un contexto cambiante e incierto es de doble brazo: por un lado, el discernimiento de la realidad y, por otro, el conocimiento de lo que las instituciones públicas hacen. Una mirada situacional sobre la estructura multicausal de los problemas de los países de la región y su dinámica de cambio que debería apoyarse en métodos que le posibiliten reconocer y describir variables-problema a los efectos de explorar las relaciones de determinación, condicionamiento, causalidad directa, acumulación, dominación, regulación y transformación que pueda haber entre ellas. Y a la vez, un dominio preciso de los procesos de producción pública, regulación y formación de capital fijo que se despliegan en el sector público, aspectos en los que frecuentemente los sistemas de planificación no llegan a indagar sistemáticamente. Esto permite una comprensión sistemática de la política pública y oficia como áncora de los procesos de planificación abiertos a la incertidumbre y el conflicto. La planificación y el presupuesto tienen, en este tema, un terreno de alianza formidable en el que pueden establecer importantes sinergias.

En tal sentido, resulta provechoso examinar dos tipos de complejidades habituales de los procesos de elaboración de políticas públicas. En primer lugar, las hipótesis de política, que conjeturan que ciertas combinaciones de bienes, servicios y medidas de política tendrán determinados efectos en la sociedad, tienen más el carácter de una red compleja que de una cadena lineal. Esto evidencia que, en general, las políticas involucran, para el logro de sus objetivos, a diversos sectores e instituciones públicas. Sin embargo, el carácter vertical, marcadamente institucional, que suelen tener en la práctica la planificación y el presupuesto dificulta la capacidad de expresar políticas de carácter sectorial y transectorial.

Otra complejidad está relacionada con la participación de los distintos niveles de gobierno en los procesos de política pública. En muchas ocasiones, la creación de valor

sólo se produce de manera efectiva a través de la acción de los niveles de gobierno más cercano al territorio. Una política puede comenzar desplegándose en el nivel nacional, donde pueden tomarse ciertas medidas de política e iniciarse un determinado proceso de producción pública, sin embargo, puede que sea un gobierno estadual o provincial el que realice la prestación de bienes y servicios a la población; o incluso, un gobierno local.

La dimensión territorial de las políticas públicas constituye un elemento de creciente importancia. Las alternativas que pueden darse son variadas y van desde una mejor planificación territorial de las prestaciones que se realizan de manera centralizada, hasta niveles de descentralización total de políticas en los gobiernos locales, pasando por procesos de desconcentración y descentralización en niveles provinciales. También en este caso el mapa de la cadena de valor público desplegado territorialmente puede ser de gran valor para la planificación y también para el presupuesto.

No se pretende con esto reforzar la idea de que más información y conocimiento técnico es el camino para garantizar la eficacia de la planificación, sino simplemente señalar que ello puede oficiar de punto de referencia fijo para aventurarse en el mar incierto y turbio de la política. El saber experto es una brújula ciega; subordinado a la política puede ayudar a que la voluntad no realice su odisea en soledad y pierda su navío antes de llegar a las playas de Ítaca.

5. En síntesis

En síntesis: como aporte para enfrentar las dificultades que presenta la instrumentación de sistemas de planificación se ha pretendido:

- Hacer énfasis en los contenidos de la planificación más que en aspectos formales, recuperando como parte sustancial del objeto de la planificación los temas clave del desarrollo nacional y regional.

- Subrayar como desafío de la planificación la construcción de capacidad estatal, destacando, en particular, la capacidad política que permite lidiar con los conflictos propios de los procesos de desarrollo, en el camino de la construcción de autonomía del Estado respecto de los poderes fácticos.

- Sugerir que, tanto para el tipo racional-burocrático como para el tipo político-estratégico, el sistema de planificación sólo se fortalece sí fortalece los núcleos estratégicos del modelo de desarrollo.

- Rescatar la dimensión política de las políticas públicas y del proceso de planificación, abogando por una práctica de la planificación más flexible que permita lidiar con los cambios y la incertidumbre.

- Advertir que, para aventurarse en el terreno incierto y turbio de la política, la planificación debe fortalecer su núcleo duro: la mirada diagnóstica y el conocimiento de las cadenas de valor público. Tal saber constituye el ancla que le permite a la planificación ser dúctil y maleable para mantener una relación orgánica con el contexto.

Bibliografía

Alonso, G. (agosto de 2007), Las capacidades institucionales entre el estado y la sociedad. En: Panel sobre Capacidades Estatales: debate teórico y metodológico, *Cuarto Congreso Argentino de Administración Pública*, Buenos Aires

Blutman, G. y Cao H. (2013). Hoja de ruta sobre reforma y modernización del estado. *Revista Aportes*, 30, 15-42.

Bustelo, P. (1998), *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Madrid. Editorial Síntesis.

CEPAL (2012), *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*, Santiago de Chile.

Evans, P. (1995), *Embedded autonomy. States and industrial transformation*, Princeton: Princeton University Press.

Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo Económico*, 35, 140.

Evans, P. (1998). Alternativas al Estado desarrollista. Lecciones de la crisis de Asia oriental. *Revista Nueva Sociedad*, 155.

Ferrer, A. (2007). "Globalización, desarrollo y densidad nacional" en Vidal, G. y Guillén, A. (Comps.), *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado* (431-437), Buenos Aires: CLACSO.

Fortes Monge, J. M. (2011), Estudio introductorio, En Maquiavelo, N. (2011), *Maquiavelo*, Madrid: Editorial Gredos.

Geddes, B. (1994). *Politician`s dilemma: building state capacity in Latin America*, Berkeley: University of California Press.

Grindle, M. (1997), "The Good Government Imperative. Human resources, organizations, and institutions", en Grindle, M. (ed.), *Getting Good Government. Capacity building in the public sector of developing countries*, Boston: Harvard University Press.

Grindle, Merilee (1996), *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Cambridge: Cambridge University Press.

Lang M. y Mokrani D. (Comps.) (2011), *Más allá del desarrollo*, Quito: Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala.

Maquiavelo, N. (2011), *El Príncipe*, Madrid: Editorial Gredos. (Obra original publicada en 1513).

Matus, C. (1983), *Política, planificación y gobierno*, Caracas: Fundación Altadir.

Miriam Lang y Dunia Mokrani (Comps) (2011), *Mas allá del Desarrollo*. Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, Quito, Fundación Rosa Luxemburg/ Abya Yala

Repetto, F. (octubre de 2003). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá.

Sanyal, B. (2005). Planning as Anticipation of Resistance. *Planning Theory*, 4, 225 (http://plt.sagepub.com/cgi/content/abstract/4/3/225).

Skocpol, Th., "El Estado regresa al primer plano: Estrategias de análisis en la investigación actual" en Grompone, R. (ed.), Adrianzén, A., Cotler, J. Y Lopez, S., (Comp.), *Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias*, IEP, Lima 1995, pp. 92-129.

Sotelo Maciel, A. J. (2008). La relación planificación-presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 40 (http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/040-febrero-2008/sotelo).

Sotelo Maciel, A. J. (2012). La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, 80 (http://www.asip.org.ar/es/content/la-cadena-de-valor-público-un-principio-ordenador-que-previene-la-colisión-metodológica).

Vidal, G y Guillén, A. (Comps), (2007). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*, Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Editorial (CLACSO).

Poder empresario, captura del Estado y políticas públicas

Beatriz de Anchorena [1]

1. Introducción

Pensar hoy el Estado de los próximos años nos obliga a reflexionar sobre la dinámica de la relación entre el poder político y las empresas, ya sean éstas grandes firmas nacionales, multinacionales o asociaciones empresarias. El tipo de relación que se establece entre el Estado y los empresarios refleja diferentes formas de transitar el camino hacia el desarrollo. Como el Estado tiene una función performativa sobre las prácticas empresariales es importante considerar una diversidad de dispositivos a la hora de diseñar las políticas públicas. El mensaje a los empresarios debe ser claro y ordenador de las expectativas y prácticas, tanto para la atracción de inversiones privadas, la conformación de ámbitos de concertación, la elaboración participada de normas, como también en los procesos de adjudicación e implementación de las obras públicas.

A fin de situar el análisis, resulta esclarecedor partir del concepto de autonomía para dar cuenta del conflicto o puja en términos de la producción de políticas públicas. La autonomía estatal refleja la correlación de fuerzas en términos de los recursos de poder que ponen en juego, por un lado, el Estado y, por otro, la elite económica. De esta forma la podemos definir como el vector resultante de la relación entre las capacidades estatales y el poder empresario (de Anchorena, 2017). En este sentido la autonomía nunca es absoluta, e implica siempre algún tipo de negociación que impacta en mayor o menor capacidad del Estado para definir estrategias y objetivos de acción, ejecutar políticas, captar y asignar recursos (Vilas, 2005).

Si aspiramos a que el Estado dirija y lidere un proceso de desarrollo inclusivo, necesitamos, por un lado, fortalecer las capacidades estatales y, por el otro, incidir en las preferencias empresarias para procurar inversiones, generar más y mejor empleo y producir nuevas tecnologías.

Sin embargo, la tarea no resultará fácil ya que las grandes empresas concentran incontables recursos para influenciar, condicionar y vetar las políticas públicas que podrían perjudicarlas, poniendo en jaque la autonomía estatal.

En este texto analizaremos las formas en que las empresas ejercen influencia en las políticas públicas. Para ello resulta de interés examinar el poder empresario –estructural e instrumental–. El **poder estructural** entendido como la capacidad del capital de con-

1 Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se especializó en Desarrollo Económico Local en América Latina en la Universidad de Andalucía, España. Es Magister en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo por Georgetown University y la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Su ámbito de especialización es la relación Estado/empresarios. Fue directora ejecutiva de Fundación Compromiso y Coordinadora del Consejo Federal de la Función Pública de la Nación. Es docente de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina.

dicionar las políticas del Estado a través de sus inversiones o desinversiones y el **poder instrumental** referido a la acción política empresaria para influir sobre el Estado a través de una variedad de dispositivos de incidencia pública.

En segunda instancia abordaremos el tema de captura del Estado, es decir esa zona gris donde la influencia empresaria se torna en cooptación de la decisión pública. El problema de la captura se origina en la tensión entre democracia y mercado, cuando las políticas públicas terminan respondiendo a los intereses empresarios más que a las preferencias ciudadanas.

Finalmente se proponen dispositivos para transparentar la relación Estado / empresas y dotarla de mecanismos que permitan una sinergia positiva para diseñar ámbitos de concertación que generen un acuerdo social para el desarrollo.

2. Poder empresario

"Si me siguen molestando, bajo la palanca de Vaca Muerta y me voy a otro país", dejó trascender Paolo Rocca cuando fue citado a declarar por la causa de corrupción en la obra pública "Cuadernos"[2]. La frase, una clara amenaza de desinversión del ceo del Grupo Techint, es un ejemplo de poder empresario estructural.

Para explicar la influencia empresaria en el Estado, la ciencia política conceptualizó dos tipos de poder empresario: el poder estructural y el poder instrumental. Distinguirlos resulta fundamental para identificar los medios y los mecanismos de acción política empresaria y las variedades de captura del Estado.

Como señalara oportunamente Charles Lindblom (1991 [1980]) los empresarios votan dos veces: como ciudadanos y con su poder económico: "parece como si dos procesos de control muy separados operaran sobre los funcionarios del gobierno: el control electoral normal (votos, grupos de interés) y el control empresarial" (1991:100). Para este autor, el papel privilegiado de la empresa privada en el mercado le permite ejercer un control inusual, en clase y grado, sobre el proceso de políticas gubernamentales. La acción de los empresarios, haciendo uso de su poder, puede inducir el descontento ciudadano, provocar el desorden generalizado e incluso hacer caer gobiernos.

El *poder estructural empresario* fue un tema de debate en los 70 desde los círculos marxistas entre cientistas sociales como Poulantzas, Block y Miliband, y también desde los pluralistas como Lindblom[3]. El poder estructural está dado por el carácter privilegiado del empresariado, ya que es un actor fundamental para la creación de riqueza en una economía capitalista. Como el nivel de inversión determina el crecimiento económico, la amenaza siempre latente de desinversión (*exit*) ejerce una considerable influencia en las decisiones políticas de los gobernantes (Lindblom, 1991).

2 https://www.perfil.com/noticias/politica/la-amenaza-de-paolo-rocca-a-la-justicia-que-revelo-romina-manguel.phtml

3 Sin embargo, durante los 80, el concepto perdió relevancia y el empresariado volvió a ser considerado un grupo de interés más como cualquier otro, y renació a partir de la crisis financiera del 2008 (Culppeper, 2015).

> Las definiciones convencionales de poder estructural en la ciencia política subrayan el hecho de que el capitalismo requiere inversión privada, y que los gobiernos en las democracias capitalistas dependen, por lo tanto, de crear las condiciones bajo las cuales los tenedores de capital estarán dispuestos a invertir. Por lo tanto, el poder estructural del capital implica la dependencia del Estado de los inversores privados. En una economía abierta, esta noción de poder estructural a menudo se reformula, y la desinversión toma la forma de salida del capital de la economía doméstica, presumiblemente para invertir en países con un entorno regulatorio o fiscal más propicio. Ya sea en las formulaciones de economía abierta o cerrada, sin embargo, la constante del poder estructural es que se percibe como una calle de sentido único: los tenedores de capital ejercen poder sobre los políticos que manejan el Estado en virtud de que estos últimos dependen para su éxito del primero (Culpepper, 2015: 397-398. *La traducción es propia*).

De acuerdo con esta visión, una buena parte de las políticas de los gobiernos en una sociedad capitalista están condicionadas por las decisiones discrecionales de los empresarios:

> Los políticos tienen que asegurar la inversión, y la inversión está en gran medida a discreción de los propietarios de capital privado. Independientemente de quién gane las elecciones en las democracias capitalistas, los tenedores del capital podrán sabotear la política del gobierno simplemente sentándose sobre su dinero, en lugar de invertirlo (Culpepper, 2015: 392. *La traducción es propia*).

En la literatura sobre poder empresario, el poder estructural es contrastado con el *poder instrumental*, el cual refiere a la acción política empresaria para influir sobre el Estado. Las empresas consolidaron una serie de mecanismos para incidir en las políticas públicas a través de asociaciones empresarias, *lobby*, financiamiento de partidos políticos, redes & vínculos informales, designación de empresarios en el gobierno y corrupción (Schneider, 2010). Estas acciones incluyen la participación en diversas formas de acción colectiva, tanto dentro como fuera de la arena de las políticas públicas. Asimismo, estos dispositivos se potencian con *recursos* del empresariado, como por ejemplo la cohesión (capacidad para la acción colectiva), el *expertise*, el acceso a medios de comunicación y las contribuciones financieras.

El poder instrumental implica acciones políticas organizadas desde el ámbito empresario, en cambio, el poder estructural no requiere de organización o capacidad para la acción política, sino que ante una política pública el mercado coordina reacciones en la arena económica: desinversión, fuga de capitales o una producción decreciente.

Si bien estas dos dimensiones del poder empresario se distinguen analíticamente, es difícil separarlas en la práctica. Por ejemplo, si una decisión política se toma para no subir impuestos, puede ser tanto por la expectativa de potenciales desinversiones (poder estructural) o acaso porque el *lobby* empresario fue particularmente persuasivo sobre los efectos de la desinversión (poder instrumental). En general, se ha demostrado que el empresariado es más efectivo cuando ambos poderes –el estructural y el instrumental– son fuertes (Culpepper, 2015; y Fairfield, 2015).

La acción empresaria vinculada a cuestiones impositivas nos brinda ejemplos significativos para ilustrar tanto el poder estructural como el instrumental. El gobierno de Cambiemos, en el año 2017, propuso al poder legislativo un proyecto de ley de reforma impositiva dentro de la cual se planteó una suba de las alícuotas a las bebidas azucaradas,

a los vinos y a la cerveza. Estos tres sectores productivos encararon la negociación con el sector público de formas diferenciadas. Dos de ellos lograron, a través de diferentes mecanismos de influencia en las políticas públicas, que el gobierno diera marcha atrás.

En el caso de las bebidas azucaradas, la empresa Coca Cola simplemente dejó trascender que -por decisiones tomadas en la casa matriz de Atlanta, Estados Unidos- frenaría la inversión de US$ 1.000 millones prevista para el periodo 2017-2020 y que dejarían de comprar jugos de frutas en Argentina.[4] Ante esta demostración de poder estructural, el gobierno quitó del proyecto de ley el aumento a las bebidas azucaradas.

En el caso de los vinos, la estrategia de los productores fue diferente. Las asociaciones empresarias[5], junto a los gobernadores de Mendoza y San Juan, hicieron *lobby* sobre el poder ejecutivo para rechazar el proyecto. Finalmente, el gobierno dió marcha atrás y excluyó taxativamente a los vinos del aumento de impuestos internos a los que sometió al resto de las bebidas alcohólicas.

En el caso de la cerveza, la ley contempla un aumento del 8 al 14% salvo para las artesanales que permanece en 8% (sin cambios). La negociación fue llevada adente por la Cámara Cerveceros Argentinos, incluyó amenzas de desinversión y diversas acciones de *lobby*. A pesar de que en un momento se habló de una suba menor (sólo dos puntos), el gobierno finalmente no cedió y la reforma se llevó adelante como estaba planteada en el proyecto original.

En el campo del poder instrumental, las elites económicas llevan adelante sus acciones políticas dentro de la arena formal de formulación de políticas públicas –en general el poder ejecutivo o legislativo–, pero a veces también emprenden la acción colectiva por fuera, participando en protestas.

Un ejemplo de protesta empresaria es el conflicto agropecuario argentino, a partir del lockout de las patronales agropecuarias, que se extendió por 129 días en el otoño de 2008 (de Anchorena, 2017). La disputa se caracterizó por un descomunal despliegue de poder instrumental empresario a través de diversos dispositivos: constitución de la Mesa de Enlace y acción colectiva, *lobby* legislativo, convergencia con partidos políticos opositores al gobierno, creación del Foro de Convergencia Empresaria. Si bien resultó central la acción colectiva ampliada, fundamentalmente el *lockout* y la movilización de los productores de base que empoderaron y legitimaron a las corporaciones agropecuarias con poder político para incidir en el derrotero de la Resolución 125, la característica más sobresaliente del conflicto está dada por la emergencia de un nuevo actor político: de la idea de utilizar la acción corporativa para defender su rentabilidad, el sector agropecuario se constituyó en punta de lanza de la oposición política para imponer un nuevo modelo de desarrollo. En este contexto, las asociaciones corporativas acumularon en el campo político electoral cuando fueron elegidos 11 "agrodiputados" en 2009, aunque no

4 https://www.clarin.com/economia/reforma-tributaria-coca-cola-retrocede-confirma-plan-inversiones_0_rypXchvyz.html

5 Se trata de emprearios chicos y medianos que se reunen en diversas asociaciones empresarias: Bodegas Argentinas, Unión Vitivinícola Argentina, Asociación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas (Acovi), Federación de Cámaras Vitícolas, Corporación Vitivinícola Argentina (Coviar), Fondo Vitivinícola de Mendoza, Asociación de Viñateros de Mendoza, y Viñateros y Bodegueros Este.

lograron incidir en las políticas agropecuarias ni ganaron espacios de decisión dentro del gobierno y consecuentemente no obtuvieron soluciones a sus demandas sectoriales.

En este marco, a partir del análisis del poder empresario y sus mecanismos de influencia se derivan una variedad de modos de captura del Estado por parte de la elite económica.

Se entiende por élite económica al conjunto de directivos y/o propietarios de las grandes empresas que operan en los diversos sectores productivos y que – más allá del origen del capital (nacional, extranjero o mixto), inciden decisivamente con sus acciones en el proceso de acumulación de capital. También se incluyen los dirigentes de las principales asociaciones gremiales empresarias que coordinan intereses diversos para definir estrategias que condicionan el accionar del Estado a favor de sus objetivos y necesidades (Castellani, 2018).

3. Captura del Estado

Se caracteriza el concepto de captura del Estado (o captura de la decisión pública) como la pérdida de la autonomía estatal para formular e implementar políticas públicas. En este sentido, la convergencia de elites económicas y políticas produce políticas públicas marcadamente pro-mercado, atendiendo prioritariamente a los intereses empresarios. Una de las consecuencias más notorias es la pérdida de autonomía del Estado a la hora de diseñar e implementar políticas públicas y de ejercer controles.

La literatura académica reconoce dos grandes estrategias de captura: la captura regulatoria y la captura cultural. La primera refiere al proceso o resultado mediante el cual la intervención del Estado se aleja del interés público y se acerca a los intereses empresarios por acción e intención del propio sector productivo beneficiado. La segunda refiere a la proximidad de funcionarios y empresarios que comparten un conjunto de creencias y visiones que permean la decisión pública favoreciendo al sector privado. En este marco, la captura del Estado no refiere necesariamente a una situación de ilegalidad, aunque puede valerse de un mecanismo como la corrupción para influenciar las políticas públicas (Carpenter y Moss, 2014; Garin y Morales, 2016).

La pregunta que surge en forma inevitable es sobre la frontera entre la influencia empresaria y la práctica de captura del Estado, un espacio esencialmente gris. Si bien es absolutamente legal peticionar e incidir antes las autoridades políticas, no resulta legítimo que, tanto el proceso de selección de los gobernantes como el proceso de producción de políticas públicas sea cooptado por actores empresarios. Es decir, prácticas empresarias cuya magnitud -extensión y densidad- es significativa y desvirtúa el proceso democrático. A estos casos de "influencia abusiva o desmedida" por parte de la elite económica se los denomina captura del Estado ya que sesgan las decisiones de política pública a favor de las élites economicas que concentran recursos.

El riesgo de la captura es potencialmente más alto en sociedades desiguales como en América Latina y el Caribe dónde el 10% más rico de la población concentra el 68% de la riqueza, mientras el 50% más pobre solo accede al 3.5% (Cañete Alonso, 2018). Esta

concentración de poder económico y su incidencia sobre el poder político potencia un poder estructural que vuelve asimétrica la relación Estado / empresas. Asimismo, la globalización de la economía ha concentrado los recursos en manos de empresas trasnacionales habilitando una movilidad del capital que les otorga una posición de privilegio y un poder "de hecho" inusitado.

De la mano del poder empresario estructural surge una primera variedad de captura del Estado que se ejerce a través de la amenaza de desinversión, relocalización, disminución de la actividad económica con posibles consecuencias de desempleo y pobreza, logrando que los decisores de políticas reviertan sus propuestas de políticas públicas y regulación a fin de no perjudicar esos intereses empresarios que manifestaron descontento. Esta amenaza latente opera como fuente de disuasión de cualquier política pública que vaya en contra de los intereses empresarios. ¿Cuáles son estas posibles amenazas? Las amenazas de "exit": corridas bancarias, fuga de capitales, cierres de plantas para abrirlas en otro país y otros movimientos del capital y también amenazas de retención, como no liquidar divisas de exportación, no sembrar, repartir dividendos o repatriarlos en lugar de reinvertirlos. Esta situación refleja un Estado que no está en condiciones de perseguir sus objetivos legítimos porque está altamente condicionado por los poderes fácticos y capturado por el poder de las elites económicas. Incluso un caso extremo de poder estructural sería un "golpe de mercado".

El *lobby*, un conjunto de prácticas legítimas –institucionalizadas[6] o informales–, podría utilizarse como un mecanismo de captura del Estado. Se observan prácticas más institucionalizadas en relación al Poder Ejecutivo y más informales o menos transparentes en relación al Poder Legislativo. En tanto el *lobby* en el ámbito del poder judicial se desarrolla en circuitos altamente oscuros y subterráneos. El *lobby* se caracteriza por el intercambio de información con el objetivo de incidir sobre las decisiones políticas y actos de gobierno. En general, estos procesos están altamente aceptados en las democracias modernas, aunque varían los dispositivos para su regulación y control. Si bien este mecanismo no genera *per se* captura de la decisión pública, cuando las empresas haciendo uso de su asimetría de poder y recursos imponen al poder político sus intereses particulares en desmedro del bienestar general, existe una distorsión del proceso democrático. En general, las cámaras empresarias homogenizan intereses entre sus empresas miembro y se constituyen en interlocutores válidos para los decisores públicos. Por ejemplo, si bien en Chile la participación de las asociaciones empresarias en el proceso político está institucionalizado (Schneider, 1999), prácticas de *lobby* legislativo han ido más allá del intercambio de información transformando la intermediación de intereses en una captura del Estado. Los casos de los proyectos de ley sobre impuestos a la industria minera (2010) y pesquera (2012/14) constituyen ejemplos de estas prácticas. En el caso de la minería, hay evidencias que el proyecto aprobado por el legislativo fue redactado por la empresa Soquimich (SQM)[7]. Asimismo, en el caso de la Ley de Pesca, se corroboró que las empresas indicaron a algunos legisladores como votar cada artículo[8].

6 Las prácticas de lobby institucionalizadoasson las que desarrollan las cámaras empresarias o las mesas o comisiones público – privadas.

7 https://ciperchile.cl/2016/03/07/cambio-clave-de-la-ley-de-royalty-que-beneficio-a-sqm-salio-del-computador-de-contesse/

8 https://ciperchile.cl/2017/01/23/asi-pauteo-asipes-a-la-senadora-van-rysselberghe-cuando-presidio-la-comision-de-pesca/

El nombramiento de empresarios en el Estado –en una magnitud y proporción importante– es uno de los mecanismos de captura más utilizados. Se manifiesta en un Estado colonizado por ceos, ex directivos de empresas y corporaciones que pasan de un lado del mostrador al otro para tomar decisiones de política pública en cuestiones donde sus responsabilidades como funcionarios se confunden con sus intereses privados y corporativos. La preocupación por los conflictos de interés y la captura de la decisión pública que puede derivarse de la ocupación simultánea o diacrónica de distintas posiciones estratégicas en el mundo político y corporativo/empresarial, llevó al desarrollo de un campo de estudios especialmente dedicado a investigar este tipo de fenómenos denominado "puerta giratoria". Este concepto fue acuñado en la legislación norteamericana y refiere a la circulación de personas que entran o salen de altos cargos públicos desde o hacia el sector privado (OCDE 2009). Los ceos reclutados del sector privado por su *expertise*, conocimiento y *management* ven su pasaje por la función pública como algo transitorio, como un alto en sus trayectorias privadas, por tanto, muchas de las decisiones públicas que toman tienen una gran identificación con el mundo privado, lo que produce una opción clara por las preferencias empresariales en tensión con el bien común y la democracia.

La Argentina de Cambiemos constituye un buen ejemplo de este mecanismo (Canelo, Castellani y Gentile 2018)[9]. El primer gabinete (2015/2016) se conformó en un 31% (108/351) de ceos o gerentes en el sector privado y en un 11% (40/351) por dirigentes de las principales corporaciones empresarias y en el 22% (78/351) fueron casos de directos de puerta giratoria. En el segundo gabinete – marzo 2018– las posiciones jerárquicas se redujeron de 351 a 284 pero la presencia de los ex ceos se eleva del 31% al 36% y los casos directos de puerta giratoria pasan del 22% al 38%.

Finalmente, el mecanismo de corrupción es el dispositivo de captura que incluye la compra directa de decisiones de gobierno y, al contrario de otras variedades de captura, se trata de un accionar ilícito. Académicos como Daniel García Delgado (2018) distinguen la corrupción clásica –soborno, cartelización de la obra pública y financiamiento de la política– de la estructural –puerta giratoria, fuga de capitales, sociedades *offshore*, acumulación por desposesión (apropiación de bienes públicos para intereses privados)– a fin de ampliar y actualizar el concepto. De todas maneras, la compra de las decisiones públicas por parte del sector privado continúa siendo uno de los mecanismos utilizados de captura el Estado, que necesita de procesos judiciales con sentencia firme para elaborar evidencia empírica. Esta modalidad como forma de captura del Estado fue estudiada tempranamente por el Banco Mundial a través de estudios liderados por Hellman y Kaufmann (2001) sobre las transiciones democráticas del este europeo. En este caso, la captura del Estado fue definida (p.31) "como los intentos de las empresas en influir en la formulación de leyes, las políticas y la reglamentación del Estado a cambio de pagos ilícitos –con carácter privado– a los funcionarios públicos".

Vinculado con el punto anterior, resulta conveniente analizar la modalidad de relación de las empresas con los partidos políticos. El financiamiento de partidos políticos por

9 El estudio realizado en marzo 2016 y marzo 2018 analizó el perfil de los individuos que fueron designados para ocupar las más altas posiciones jerárquicas (351 posiciones en total, N: 351). Se analizaron los cargos de ministros, secretarios, subsecretarios y posiciones equivalentes.

parte de empresas constituye un punto controversial ya que permitiría al capital no solo intervenir en la selección de los candidatos de los partidos políticos sino condicionar la propuesta de políticas públicas. El financiamiento privado también puede profundizar la desigualdad de las condiciones de la competencia electoral. Si bien se considera que las elites económicas deben participar de partidos políticos, contribuyendo a la estabilidad democrática, lo pueden hacer a título personal y no en términos de personas jurídicas ya que los derechos ciudadanos son atributos de las personas y no de las empresas. De todas maneras, asegurar la trazabilidad de las contribuciones dinerarias tanto de empresas como de sus ceos resulta fundamental para garantizar la transparencia de la política. En muchos casos el financiamiento ilegal de la política va de la mano de los casos corrupción como en el caso de Odebrecht en varios países latinoamericanos.

4. Algunas reflexiones para opciones futuras

Pensar hoy el Estado de los próximos años nos lleva a imaginar dispositivos para prevenir la captura del Estado. Los mecanismos institucionales para impedir prácticas de captura de la decisión pública que recomiendan la OCDE y Transparencia Internacional incluyen códigos de ética y conducta, regulación de la puerta giratoria y el *lobby*, fortalecimiento de los organismos de control del Estado, desarrollo de la carrera administrativa y formación del empleo público[10].

De todas formas, más allá de las soluciones de corte institucionalistas, es ineludible repensar la construcción de una relación virtuosa con el sector empresario que genere inversiones y desarrollo.

La propuesta de la ex-presidenta Cristina Fernández (2019) sobre la necesidad de un gran Acuerdo Social es una invitación a repensar el Estado del futuro, los nuevos acuerdos institucionales y dispositivos para la producción de políticas públicas. En sus propias palabras (2019:594)

> " Se requiere (…) un nuevo y verdadero contrato social con derechos pero también con obligaciones, cuantificables, verificables y sobre todo exigibles y cumplibles. Un contrato que no solo abarque lo económico y social, sino también lo político e institucional. Hay que volver a ordenar todo, pero no en el viejo orden, sino en algo nuevo, distinto y mejor de lo que tuvimos. "

Pensar algo distinto en la relación del Estado con la elite económica constituye un gran desafío. Por un lado, no se puede continuar sosteniendo un Estado constantemente condicionado por los poderes fácticos –bailando al ritmo de la sociedad civil diría O´Donnell (1977)–. Tampoco podemos pensar un Estado que toma decisiones de política pública sin consultar a los actores estratégicos involucrados. El Estado no es un actor más en un modelo de gobernanza que tiende a igualar el peso político de los participantes. El Estado es un actor estratégico que materializa una relación de poder asimétrica con el resto de los actores del sistema político, incluso con el poder empresario. No están en pie de igualdad ya que uno encarna el bien común y el otro intereses particulares o sectoria-

10 Ver documento "Freno a la puerta giratoria y compromisos de gestión" de la comisión Estado y AP del Instituto Patria. http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/PROYECTO-ETICA-PUBLICA.pdf

les. El Estado es el resultado de relaciones sociales, de luchas y acciones pasadas, pero también de estrategias y opciones vigentes (Jessop, 2008).

En este marco, podemos plantear tres grandes objetivos: a) un gran Acuerdo de Transparencia que se manifieste en una nueva Ley de Ética Pública y nueva institucionalidad de la Oficina Anticorrupción, b) un Observatorio Social de la Obra Pública con amplia participación de la sociedad civil para el monitoreo de la adjudicación e implementación de proyectos de inversión pública y la prestación de servicios públicos y, finalmente, c) un Pacto Social que genere reciprocidad en la promoción de sectores económicos a fin de direccionar el desarrollo.

En el primer caso, además de regular los conflictos de interés y la puerta giratoria, resulta necesario institucionalizar la prohibición de asumir cargos de responsabilidad política a quienes hayan tenido comportamientos lesivos a los intereses nacionales: evasión impositiva, litigantes contra el Estado argentino en tribunales internacionales, integración de sociedades *offshore*. Un Acuerdo de Transparencia deberá será acompañado por una formación continua en ética pública y transparencia de forma coordinada con las administraciones públicas de Nación, provincias y municipios. Respecto a la regulación del *lobby*, un punto central lo constituye el principio de corresponsabilidad empresas/Estado a fin de hacer más efectivo el registro público de audiencias. De este modo, sería importante invitar a las empresas y organizaciones empresariales –que cuentan con códigos de ética, políticas de responsabilidad social, informes o memorias de sostenibilidad y normas anticorrupción (*compliance*)– a desarrollar un registro público de las audiencias que mantienen con autoridades ejecutivas, lesgislativas y judiciales a fin de dotar de ética y transparencia su gestión empresarial. Asimismo, se considera oportuno analizar una nueva institucionalidad de la Oficina Anticorrupción como parte del fortalecimiento general del control de la gestión pública.

Respecto a la inversión pública, se considera necesario impulsar una auditoría completa y promover su transparencia a través de la planificación territorial, el monitoreo social y nuevos sistemas de información. La implementación de un Observatorio Social de la Obra Pública a fin de gestionar un monitoreo externo resulta primordial a fin de otorgar legitimidad social a la inversión pública. Para ello se considera el desarrollo de tecnologías y dispositivos para instrumentar la participación de Observadores No Estatales tanto en el proceso de planificación, adjudicación como de implementación de la obra pública.

En tercer lugar, resulta necesario que la intervención del Estado, en la orientación del desarrollo, sea instrumentada bajo los principios de reciprocidad, transparencia y autonomía estatal. La reciprocidad implica que, a cambio de los subsidios, el Estado exige directamente de las empresas metas o normas de desempeño, es decir contraprestaciones empresariales concretas y medibles. Schneider (1999) recomienda distinguir cuatro etapas o facetas de la reciprocidad: metas, supervisión, sanciones y transparencia. El disciplinamiento, en el marco de la reciprocidad, es fundamental para que el enraizamiento del Estado con el sector empresarial funcione en términos de generación de desarrollo. Si la autonomía enraizada requiere de capacidad burocrática, la reciprocidad demanda –además– capacidad de disciplinamiento.

Referencias bibliográficas

Anchorena, B. (2017). La autonomía en disputa: capacidades estatales y poder empresario en el conflicto agropecuario argentino de 2008. *Tesis de Maestría*. UNSAM-Georgetown: Proquest.

Anchorena, B. (2018). *Poder empresario y políticas públicas. La captura de las políticas agropecuarias (2015-2018)*. En D. García Delgado, C. Ruiz del Ferrier, y B. de Anchorena, (Comps.) *Elites y Captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Banco Mundial (2017) *Governance and the Law*. Washington: Banco Mundial.

Canelo, P. y Castellani, A. y Gentile, J. (2018). *Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri (2015-2018)*. En D. García Delgado, C. Ruiz del Ferrier y B. de Anchorena (Comps.). *Elites y Captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío*. (pp.117-135) Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Cañete Alonso, R. (2018). *Democracias capturadas, el gobierno de unos pocos*. Reino Unido: Oxfam Internacional

Castellani, A. (2018) *Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública*. Nueva Sociedad Nº 276, julio-agosto pp. 48-61.

Carpenter, D. y Moss, D. (2014). *Introduction*. En D. Carpenter y D. Moss (Eds.). *Preventing Regulatory Capture* (pp. 1-22). New York: Cambridge University Press.

Culpepper, P. (2015). *Structural power and political science in the post-crisis era*. Business Politics. Nº 17, Issue 3, 391-409.

Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy. States and industrial transformation*. New Jersey: Princeton University Press.

Fairfield, T. (2015). *Private Wealth and Public Revenue in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

Fernández de Kirchner, C. (2019). *Sinceramente*. Buenos Aires: Sudamericana.

García Delgado, D. (2018). *Democracia, globalización financiera y gobierno de las elites. Una reflexión ética.* En D. García Delgado, C. Ruiz del Ferrier y B. de Anchorena (Comps.). *Elites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.

Garin, R. y Morales, P. (2016). *Elites y Regulación: Conflictos de Interés, Lobby y Puerta Giratoria*. Documento de trabajo del Centro de Análisis e Investigación Política. Santiago de Chile: CAIP.

Hellman, J. y Kaufmann, D. (2001). *La captura del Estado en las economías en transición*. Finanzas & Desarrollo. Vol. 38, Nº3, 31-35.

Jessop, R. (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: La Catarata.

Kwak, J. (2014). *Cultural Capture and the Financial Crisis*. En D. Carpenter y D. Moss (Eds.). *Preventing Regulatory Capture* (pp.71-98). New York: Cambridge University Press.

Lindblom, Ch. E. (1991). *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

O'Donnell, G. (1977). *Estado y Alianzas en la Argentina 1956-1976*. Desarrollo Económico. Vol. 16, Núm. 64, 223-554.

OCDE. (2009). *Revolving Doors, Accountability and Transparency - Emerging Regulatory Concerns and Policy Solutions in the Financial Crisis*. Paris: OCDE.

Schneider, B. R. (1999). *Las relaciones entre el Estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente*. Desarrollo Económico. Vol. 3, Nº 153, 45-75.

Schneider, B. R. (2010). *Business Politics in Latin America: Patterns of Fragmentation and Centralization*. En D. Coen, W. Grant y G. Wilson (Eds.). The Oxford Handbook of Business and Government (pp. 307-329). New York: Oxford University Press.

Schneider, B. R. y Karcher, S. (2012). *La política de las empresas en Latinoamérica: investigando sus estructuras, preferencias e influencia*. Revista Apuntes. Vol. XXXIX, N° 70, 7-28.

Stigler, G. (1971). *The Theory of Economic Regulation*. The Bell Journal of Economics and Management Science. Vol. 2, Issue 1, 3-21.

Transparencia Internacional (2010). *Reglamentar el fenómeno de la puerta giratoria*. Documento de trabajo Nº 6. Berlín: Transparencia Internacional.

Vilas, C. (2005). *Pensar el Estado*. Conferencia, Universidad Nacional de Lanús. http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/14-estado-y-democracia/8-pensar-el-estado/

Parte 2

Gestionar para el Pueblo

Foto de sección: Diario Registrado
www.diarioregistrado.com.ar

Políticas públicas, planificación y presupuesto: expectativas y desencuentros[1]

Jorge Sotelo[2] y Arturo Laguado[3]

El fortalecimiento del Estado exige, más que la aplicación de un programa general, válido para cualquier caso, la consideración situacional de las capacidades requeridas ante los desafíos que enfrenta y los objetivos que persigue el proyecto político de desarrollo.

Es muy probable que la Argentina, luego del actual intento neoliberal, retome en 2019 la senda de un desarrollo inclusivo que intente compatibilizar de manera virtuosa progreso económico y justicia social. Pero los desafíos que enfrentará el Estado en un camino de tal tipo serán enormes. No sólo porque el país habrá sufrido el impacto de cuatro años de medidas regresivas y desaciertos, sino también porque los propósitos de un sendero diferente serán resistidos por diversos actores económicos y políticos de considerable poderío e influencia.

Ante esta situación, aparece en primer plano la necesidad de una capacidad estatal tan crítica como volátil: la capacidad política estratégica. Aquella que permitiría lidiar con los conflictos del desarrollo, propios de los procesos inclusivos caracterizados por la ampliación de derechos y la redistribución del ingreso. En términos maquiavélicos, se trata de la *virtù* del príncipe que permite lidiar con la fortuna, aquello que no se controla plenamente o no se controla en absoluto y, al mismo tiempo, es de difícil previsión.

Sin embargo, en esta ponencia queremos abordar las capacidades estatales vinculadas a otro de los desafíos críticos que necesariamente se deberán enfrentar: el problema de la asignación de recursos. Cómo es sabido, el panorama que dejará la administración Cambiemos será crítico: una economía deteriorada, una situación fiscal de fuertes restricciones, necesidades sociales acuciantes y crecientes, endeudamiento y falta de autonomía en el manejo de la política económica. Esto pone en primer plano el clásico conflicto entre

1 Publicado originalmente en Gobernar para el ejercicio de derechos: Desafíos y estrategias 2020, Programa de investigación Gobierno, Políticas Públicas y Transformación Social de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ).

2 Profesor en Filosofía de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Magister en Alta Dirección Pública por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP) y el Instituto Universitario Ortega y Gasset (IUOG), Doctorando en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA); docente de la Facultad de Ciencias Económicas (UBA) / Asociación Argentina de Presupuesto Público (ASAP), de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-A); coordinador ejecutivo de la Red PLANAR; consultor internacional, experto en temas de planificación pública.

3 Licenciado en Sociología, en Antropología, especialista en Sociología Económica, M.A en Sociología Política y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Autor y compilador de varios libros y artículos sobre políticas sociales, Estado y desarrollo y política comparada de América Latina. Ha sido consultor de diversos organismos internacionales y profesor de diferentes universidades de Latinoamérica. Actualmente es profesor de FLACSO, UNLaM y UNPAZ.

necesidades y restricciones que, en el ámbito del Estado, se expresa en el dilema *cómo asignar recursos escasos a objetivos múltiples y valiosos*.

A lo largo del siglo XX y hasta nuestros días, dos sistemas han sido considerados directamente relacionados con este desafío: el presupuesto público y la planificación pública. Nuestro propósito es examinar las características que han asumido las propuestas predominantes en estos campos, poner en cuestión los presupuestos racionalistas en que se asientan, analizar el perfil que deben asumir estas herramientas en los complejos procesos de desarrollo de los países de la región y reconocer qué relación guardan -en este contexto- con la política.

Persistencia del racionalismo

El discurso característico de las políticas públicas ha estado siempre organizado en torno a la relación medios-fines. No es posible entender las políticas públicas de otro modo. Se adoptan medidas de políticas con el propósito de alcanzar resultados que satisfagan necesidades sociales. En el sentido común de las políticas públicas predomina una lógica causal, del tipo *si hacemos "p" lograremos "q" y es muy probable que, bajo ciertas circunstancias "r", ocurra "s"*. Los documentos programáticos, los instrumentos normativos, las justificaciones y los análisis de cualquier política pública reconocen esta estructura. Es comprensible, entonces, la preponderancia que han tenido los enfoques racionalistas, en este campo, durante todo siglo XX, incluso hasta nuestros días.

Esto se expresa claramente en la vigencia de representaciones acerca del proceso decisional propias del modelo racional primigenio; en el vigor que aun hoy mantiene el modelo de ciclo de políticas; en la permanente confianza sobre la capacidad de la razón y la técnica para restringir la complejidad e incertidumbre propias de las políticas públicas; en las expectativas puestas en la producción de información y la construcción de indicadores como piedra angular de la solución; en el lugar central otorgado a la eficacia y la eficiencia; en la persistente desconfianza de los procesos políticos y sus interferencias en la producción de las políticas públicas.

Las concepciones, modelos y herramientas del enfoque racionalista han mostrado una gran capacidad de supervivencia, a pesar de las numerosas y certeras críticas que han recibido y de las frecuentes frustraciones derivadas de su aplicación. Esto se debe, en parte, a que muchas de sus construcciones permiten una comprensión rápida y fácil de las políticas públicas y, en tal sentido, resultan útiles; pero también a su consustancialidad con la gramática de las políticas públicas, caracterizada por la racionalidad instrumental.

Como sea, sus artificios suelen distinguirse por una simplificación excesiva del proceso de producción de políticas públicas, del proceso de toma de decisiones, de las relaciones entre los sistemas que intervienen, de la explicación de los problemas públicos, de las relaciones causales subyacentes y del vínculo entre las intervenciones públicas y sus efectos.

Es en este contexto que ha germinado la exigencia de alineación entre planificación y presupuesto en el sector público. En el marco de estas herramientas han surgido las propuestas para mejorar su articulación y desde esta perspectiva se han explicado los frecuentes fracasos de la relación.

La planificación fue vista como una tabla de salvación frente al eterno conflicto entre necesidades y restricciones que, en el sector público, se expresaba en el dilema: *cómo asignar recursos escasos a objetivos múltiples y valiosos.* Un proceso técnico y sistemático capaz de dirimir con criterios racionales los problemas de asignación, sobre la base de prioridades y de una adecuada selección de los mejores medios para alcanzar los fines. Una empresa capaz de mejorar la eficacia de las políticas públicas y la eficiencia de la administración. La razón instrumental y la técnica encaminadas a controlar la realidad para adecuarla al difícil mundo de las necesidades sociales. La convicción de que la planificación podía contribuir a resolver el dilema instituyó la correspondencia entre planificación y presupuesto como una relación necesaria y posible. El presupuesto debía estar alineado al plan y se solucionaba el problema. Dicho axioma perduró hasta nuestros días con la fuerza que les otorgan a las sentencias la sencillez y el sentido común.

Sin embargo, no se trata de una relación evidente y manifiesta. Por el contrario, si se toman en cuenta los obstáculos y contratiempos que caracterizaron a este vínculo en las diversas experiencias, resulta prudente que nos preguntemos si un alineamiento de tal naturaleza es posible, o bien, en qué medida y de qué manera.

Con tal propósito, en vez de repasar las críticas y objeciones que desde hace más de medio siglo se le hace al modelo racionalista, resulta propicio observar la evolución de la técnica presupuestaria y los cambios en la manera de concebir la planificación pública, a efectos de conjeturar qué quimeras persiguen, de qué huyen, qué quieren resolver, qué dificulta el encuentro, cómo podrían construir un buen diálogo.

Evolución de las técnicas presupuestarias: la obsesión por el desempeño

El *performance budgeting* siempre está volviendo. Forma parte de ese tipo de ideas que provocan una suerte de repentino encantamiento: rara vez se ha implementado con éxito, pero su sola enunciación suscita el convencimiento de que es necesario y posible. Parece una propuesta novedosa, pero, en realidad, ya en los años 50 en los Estados Unidos existía una abundante bibliografía sobre *performance budgeting* (traducido frecuentemente como presupuesto por resultados o presupuesto por desempeño) y sobre *program budgeting* (presupuesto por programas). Eran propuestas que respondían a una vieja inquietud: las limitaciones de los presupuestos tradicionales, elaborados sobre la base del gasto de ejercicios pasados con pequeñas modificaciones incrementales.

Las características del presupuesto basado en el comportamiento histórico del gasto lo hacían poco propicio para asegurar la eficiencia, favorecer la coordinación, tomar decisiones racionales y dirigirse a prioridades. La idea central de las nuevas propuestas era reorientar el proceso presupuestario trasladando su foco de los insumos a los productos.

Complementariamente, respaldar los requerimientos de recursos con información sobre los costos del programa y el desempeño del organismo correspondiente.

La Comisión Hoover, creada por el presidente Harry Truman para recomendar cambios administrativos en el Gobierno Federal de los Estados Unidos, propuso, en el año 1949, su implementación y difusión, dándoles un impulso importante a estas iniciativas. No obstante, su aplicación fue reducida debido a las limitaciones de los sistemas de administración existentes: su implementación requería mucho tiempo y procesos de reforma previos.

A pesar de ello, la idea vuelve con mayor vigor en la década siguiente en una de sus versiones más influyentes: el PPBS (*Planning, Programming, and Budgeting System*) de Robert McNamara y Charles Hitch. Aplicada primero en el sector industrial y luego en el Ministerio de Defensa de los Estados Unidos, la propuesta integraba un conjunto de técnicas, herramientas y procedimientos que pretendían integrar planificación y presupuesto a los efectos de asignar los recursos a los bienes y servicios que se han de producir para alcanzar objetivos previamente definidos. En el año 1965, el presidente Johnson ordenó su introducción en todos los departamentos de la Administración Federal. En el mismo año, Naciones Unidas publicó el *Manual for Programme and Performance Budgeting* y la técnica no sólo se irradió a diversos países industrializados, sino que, ya a fines de la década del 60, casi todos los países latinoamericanos, varios países asiáticos y algunos países africanos habían introducido alguna variante de presupuesto por programas (Diamond, 2003).

Eran los años de apogeo del desarrollismo que había irrumpido en la vida política latinoamericana y entusiasmaba a técnicos y dirigentes políticos. El estructuralismo latinoamericano ejercía una gran influencia entre los especialistas, encantaba a muchos responsables de políticas públicas y atraía la atención de todos los interesados en el desarrollo económico, social y político de la región. Se daba por sentado el rol protagónico del Estado como motor y guía del crecimiento económico. La propia Alianza para el Progreso -la estrategia promovida por J.F. Kennedy para la región, en el contexto de la Guerra Fría[4]- formalizada en 1961 en la Carta de Punta del Este, promovía la planificación económica y la elaboración de planes nacionales de desarrollo de corto, mediano y largo plazo como eje vertebrador de los procesos de modernización y crecimiento económico de los países de la región. En ese contexto, la técnica del presupuesto por programa que -tanto al momento de la formulación como de la ejecución- intenta reflejar y tomar en cuenta los procesos productivos del sector público, aparecía como el instrumento ideal para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos en los planes de desarrollo.

En el año 1967, la editorial Siglo XXI publica *Planificación y Presupuesto por Programas* de Gonzalo Martner y, en 1970, *El Sector Público en la Planificación del Desarrollo* de Ricardo Cibotti y Enrique Sierra. Ambas obras fueron algunos de los textos clásicos en castellano que versaban sobre esta temática, entre otras. Con algunos antecedentes como el mimeo "Presupuesto de programas y de ejecución por actividades" de CEPAL, del año 1959.

4 Un programa de ayuda económica, política y social que preveía una inversión de 20.000 millones de dólares en diez años.

Sin embargo, en todas las latitudes, se registraron importantes brechas entre las promesas de la técnica y las contribuciones de los procesos de implantación. En palabras de Peter Dean (1989), estas innovaciones presupuestarias conquistaron grandes expectativas y logros decepcionantes. En Estados Unidos, dónde su implantación fue más decidida, a pesar del fracaso del PPBS, el presupuesto por programas se continuó aplicando, aunque de manera menos ambiciosa. Gradualmente se fueron introduciendo mejoras al proceso presupuestario.

La declinación de la planificación del desarrollo en América Latina, que ya a mediados de los años 70 era manifiesta, debilitó los primeros intentos de aplicación del presupuesto por programas en la región. No obstante, las experiencias se habían mostrado impotentes para superar la asignación presupuestaria inercial basada en criterios tradicionales centrados exclusivamente en el uso de recursos. A la vez, adolecía de una visión ínter-sistémica que relacionara el presupuesto, en sus diversas etapas, con los otros sistemas administrativos, tales como recursos humanos, compras y contrataciones, tesorería, crédito público y contabilidad (Makón, 2005).

Para el ejercicio fiscal 1979, Jimmy Carter dispuso la aplicación del *presupuesto base cero* en la Administración Federal, lo que dio un cierto impulso a esta técnica durante los años 80. El presupuesto base cero se enmarca en una filosofía similar a la del presupuesto por programa, pero propone un procedimiento más radical, ya que pretende hacer *tabula rasa* de los ejercicios anteriores para volver a establecer prioridades. Brinda para ello herramientas adicionales para establecer la asignación de recursos en función de las políticas y objetivos institucionales. La complejidad de la técnica y la fuerte exigencia de disponibilidad de información, así como el "haberla concebido como una alternativa al presupuesto por programas y no como un mecanismo complementario, útil para fijar prioridades al momento de definirse las orientaciones de la política presupuestaria" ha hecho que tuviera escasa incidencia en la región (Makón, 2005).

El presupuesto por programas recibió un nuevo impulso en América Latina de la mano de los procesos de reforma de la administración financiera que tuvieron lugar a comienzo de la década del 90. Estos concebían los sistemas básicos que conforman la administración financiera pública (presupuesto, tesorería, crédito público, contabilidad y, en versiones más actuales, los sistemas de administración de recursos humanos, compras y contrataciones) bajo un enfoque integral e integrador. Esta concepción de administración financiera implica "ligar la gestión administrativa al registro contable y, por lo tanto, plantea como requisito un profundo proceso de reingeniería en la programación y administración de los recursos reales y financieros del sector público" (Makón, 2005). Sin embargo, la reforma presupuestaria de esos años tuvo lugar en un contexto diferente: la planificación pública prácticamente se había extinguido, prevalecían concepciones que imaginaban el mercado como el principal factor del desarrollo y, a la luz del Consenso de Washington, se desarrollaban drásticos procesos de reducción del Estado.

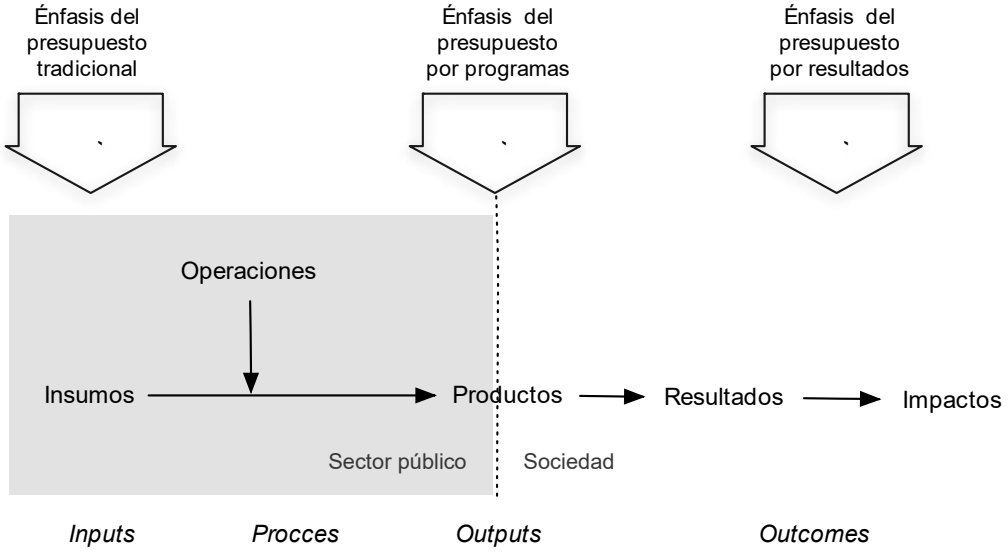
Mientras tanto, en los países anglosajones se desarrollaban procesos de reforma de la gestión pública que, bajo una perspectiva gerencialista, adquirían diversas denominaciones: *performance management, performance-based management, governing for results, management for results, results-based management, output-based management*

y outcome-based management. En América Latina se las conocieron bajo el rótulo de *gestión por resultados*. A la luz de estas reformas reaparecen las iniciativas presupuestarias recuperando el viejo concepto de *performance budgeting*, pero en una versión de nuevo cuño, a veces también denominada *results-based budgeting* o *outocomes-based budgeting* y conocida en nuestra región simplemente como *presupuesto por resultados*.

Y es que el *performance budgeting* siempre está volviendo. Como dice Allen Shick (2013):

> "Las iniciativas del performance budgeting han tenido normalmente una tasa de mortalidad elevada, aunque a menudo vuelven a aparecer, a veces en una forma diferente y con una nueva etiqueta. Sin embargo, a pesar de su bien documentada procedencia y de su pasado accidentado, el performance budgeting aun provoca admiración, como si se tratara de una novela, un enfoque experimental que debe ser diseñado nuevamente y explicado cada vez que un gobierno intenta enfocar los presupuestos en los resultados. El performance budgeting ha tenido muchas vidas, lo bastante disímiles entre sí como para provocar la fantasía de que esta vez será diferente, que esta última versión será la verdaderamente transformadora.

En las últimas décadas, los países de la OCDE han hecho decididos esfuerzos por implantarlo. Y en los últimos años, lo promueven en distintos países de América Latina. Pero esta nueva versión, deudora del *New Public Management*[5], presenta una novedad: si en las primeras versiones, para superar el comportamiento histórico del gasto, el foco



se había trasladado de los insumos a los *outputs*, es decir, a los bienes y servicios que el sector público presta, en las propuestas contemporáneas, el énfasis se desplaza hacia los *outcomes*, es decir, en dirección a los efectos que en la sociedad suscita la producción pública[6]. Pero eso va acompañado además de otra pretensión: la asignación de recursos debe estar vinculada a los resultados obtenidos por las áreas.

La evolución de las técnicas presupuestarias ha corrido el acento de izquierda a derecha de la cadena de valor público, como se puede apreciar en el Gráfico 1. En los hechos,

5 Término utilizado para designar a un conjunto de propuestas de perspectiva gerencialista que se constituye en un paradigma hegemónico en el campo de la administración pública durante los años 80 y 90. Se caracterizaba por proponer la introducción de herramientas de gestión empresarial al sector público y otorgar una fuerte centralidad a los conceptos de competencia, eficiencia e incentivos, así como a los de gerente y cliente.

6 "While first generation performance budgeting was content with measuring outputs, later generations demanded attention to outcomes and impacts" (Shick, 2013).

la preocupación por los efectos constituye una ampliación del campo presupuestario, comparable con el movimiento que, en su momento, desplazó el foco de los insumos a los productos.

Las dificultades que tuvieron las aplicaciones de las primeras versiones fueron tempranamente atribuidas, por algunos críticos (Aaron Wildavsky, 1969, 1978, 1986), a la propia naturaleza del presupuesto por programas, al que consideraban un artificio racionalista rígido, complicado y poco realista. La falta de comprensión del proceso presupuestario signado por factores que exceden la perspectiva meramente técnica es, desde este punto de vista, la razón principal de las dificultades que encontraron los esfuerzos por estructurar el presupuesto exclusivamente en torno a *outputs*. Sin embargo, aun sin poder exhibir logros importantes en los procesos de implantación ni mejoras significativas en la asignación basada en prioridades, atribuibles a la técnica presupuestaria, la pretensión es extendida al campo más complejo e incierto de los efectos.

La evolución de estas propuestas se asemeja a una huida hacia delante: empeñarse en avanzar hacia desafíos más complejos, cuando aun no se han resuelto los problemas originarios y hay señales que invitan a parar y repensar las estrategias. El énfasis puesto en incorporar información sobre *outcomes* en el presupuesto profundiza las dificultades iniciales del presupuesto por programas. La persistencia de estas propuestas se asienta en dos supuestos: la creencia de que las decisiones de gasto son más racionales y eficientes cuando se basan en los resultados y la idea de que las reformas orientadas a resultados han sido exitosas. Para mantener este programa, las propuestas han ido adoptado características diversas, manteniendo siempre como piedra angular los conceptos *desempeño* y *resultado.*

Allen Shick (2013) sintetiza en dos los modelos que hoy se disputan la preeminencia. Ambos otorgan un lugar central a los conceptos *desempeño* y *resultado*, aunque difieren en el papel que ellos pueden cumplir en el proceso presupuestario. El primero, más radical, pugna por asignaciones presupuestarias firmemente basadas en resultados, en su máxima expresión sustentadas en fórmulas. El segundo, plantea presupuestos con información complementaria sobre desempeño que podrá ser tomada en consideración, junto con otros factores, al momento de decidir las asignaciones. En un caso los resultados son determinantes, en el otro son meramente indicativos. En ambos casos, "lo notable son los esfuerzos para extender su alcance a la política fundamental y a los procesos gerenciales y políticos" (Shick, 2013). El autor interroga críticamente estos modelos. Respecto del primero, inquiere sobre las condiciones de posibilidad de la propuesta: ¿es acaso viable el modelo, dado el carácter político del contexto en el que se toman las decisiones de gastos? En cuanto al segundo, modelo menos ambicioso, pero aparentemente más dúctil que el primero, se pregunta sobre su incidencia: ¿puede tener algún impacto significativo en cómo se asignan los recursos públicos?

La larga marcha de la planificación hacia lo estratégico

Se ha instalado la idea de que la planificación pública ha evolucionado del paradigma normativo que caracterizaba a la planificación tradicional hacia uno de carácter estratégico. Esto no es del todo cierto: lo que ha ocurrido, en realidad, fue un movimiento de retirada y retorno de la planificación, sin que la práctica predominante actual pueda ser caracterizada cabalmente como estratégica.

En el último cuarto del siglo XX, tuvo lugar el abandono de la práctica de la planificación, en la mayor parte de los países de América Latina, debido, en gran medida, al auge del neoliberalismo en la región, con su consecuente mitificación del mercado como mecanismo de coordinación y la impugnación de la intervención estatal, no sólo en la economía sino en cualquier actividad que no se correspondiera con las funciones esenciales del Estado. Pero también, es justo admitirlo, ocurrió tras el auge y declinación de la planificación del desarrollo, que acumulaba más de dos décadas de esfuerzos sin logros significativos.

La afirmación es, obviamente, una generalización que no aplica a todos los países debido a la variedad de situaciones. Los casos de Brasil o Colombia, que mantuvieron sus sistemas nacionales, por ejemplo, no pueden compararse con los de aquellos países que desmontaron la institucionalidad de la planificación en los inicios de los años 90. Aun cuando hayan recibido también el influjo de las propuestas gerencialistas, mantuvieron la gimnasia y la cultura de la planificación, no perdieron la perspectiva global y procesaron sus propios problemas. Pero la retirada de la planificación en el continente, salvo aquellas excepciones, fue notoria.

Sin embargo, de a poco, la planificación ha regresado. Su resurgir se dio, al comienzo, en el nivel institucional y vino acompañado con el mote "estratégica". La fuerte influencia del *New Public Management* llevó a pensar que, si las empresas tenías sus planes estratégicos, las instituciones públicas también deberían tenerlo, a efectos de mejorar su eficacia y eficiencia. Se trataba de intentos de aplicación de métodos y técnicas de planificación y gestión corporativa al ámbito público. Recién a principios del siglo XXI, el retorno de la actividad planificadora volvió a extenderse al ámbito de la planificación global y a mirar el largo plazo, al mismo tiempo que se refundaban o vigorizaban los viejos sistemas nacionales de planificación. Sin embargo, este retorno auspicioso no alcanza para constatar el ingreso de la planificación pública a un nuevo paradigma de carácter estratégico.

La planificación del desarrollo presentaba limitaciones que fueron, en su momento señaladas en una fuerte autocrítica por algunos de sus referentes (Matus, 1987 y De Mattos, 1979), a saber: reduccionismo economicista, carácter prescriptivo, perfil tecnocrático, subestimación de los procesos políticos, descuido de la gobernabilidad, falta de cálculo estratégico, entre otros. Sin embargo, el alejamiento de este modelo no significó para la planificación actual un progreso significativo en estos aspectos y, en cambio, implicó la pérdida de algunas de sus virtudes, a saber: la vocación de transformación de la estructura socio-económica y el enfoque sistémico, multidimensional y dinámico que permeaba todos sus diagnósticos sobre los problemas públicos, aun cuando estuvieran principalmente centrados en la economía en situación de desarrollo.

De modo que la práctica actual de la planificación se enfrenta a nuevas dificultades sin necesariamente haber superado los déficits endilgados al paradigma normativo. Es cierto que la planificación ha dejado de ser una práctica de especialistas, limitada al ámbito económico, para ser entendida como un proceso de apoyo a las decisiones estratégicas de quienes ejercen funciones de gobierno; sin embargo, ha sumado nuevas limitaciones. Por una parte, ha abandonado su propensión a pensar las estrategias vinculadas con los profundos cambios sociales, políticos y económicos que requieren nuestros países. Por otra, ha perdido su vocación de investigación rigurosa y análisis integral de los problemas públicos, lo que se hace evidente en la debilidad –o, en ocasiones, inexistencia- de su dimensión diagnóstica. Sus preocupaciones han sido reducidas a cuestiones de carácter metodológico, de diseño institucional y de coordinación con los sistemas de gestión.

Sin embargo, hablar de planificación no es hablar de cómo se diseñan planes, se formulan objetivos y se construyen indicadores; por el contrario, es responder a los interrogantes sobre el modelo de país, las estrategias para alcanzar mayores estándares de bienestar, los mecanismos de distribución del ingreso, los sectores que se verán favorecidos o perjudicados; es prever los conflictos que se presentarán en el despliegue del modelo; es construir la viabilidad del mismo. Planificar es definir qué sectores o actividades traccionarán el proceso de crecimiento; qué tipo de especialización productiva se promoverá, quiénes están llamado a liderar y conducir el proceso de acumulación; cómo achicar la brecha tecnológica, cómo desandar las heterogeneidades existentes entre sectores, al interior de cada sector y en el ámbito territorial.

> En general, el marco normativo y los documentos programáticos les asignan a los sistemas de planificación en América Latina dos funciones: a) una vinculada al desarrollo del país -que oscila entre *dirigir el proceso de desarrollo*, en su versión más fuerte, y *promoverlo*, en su versión más débil-; b) otra orientada a introducir mayores cuotas de racionalidad, coherencia y coordinación en la acción pública, a los efectos de lograr procesos más eficientes. En los hechos, ha primado la segunda. Pareciera ser que el objeto de la planificación continúa circunscripto a la acción del aparato público y rara vez toma como epicentro los procesos de desarrollo, de manera rigurosa.
>
> Esto ha sido reforzado, en gran medida, por la influencia del NPM en la región que trasladó el foco de la planificación a la gestión. Los problemas del desarrollo, se descontaba, serían resueltos por el libre accionar de las fuerzas del mercado.
>
> Si no concentra sus esfuerzos en los aspectos estratégicos, la planificación deviene en una práctica inocua, cuyo mayor aporte será organizar un poco la acción pública, generar documentos y algunos no siempre efectivos parámetros de evaluación. (Sotelo, 2012)

Otra carencia evidente es la supresión del conflicto como elemento crítico en la conceptualización de las políticas públicas por parte de quienes promueven los procesos de planificación y mejora de la gestión. Esto redunda en un descuido de los aspectos vinculados a la construcción de viabilidad y a la ampliación del campo de gobernabilidad. Estas tareas continúan ausentes o toman la forma de procesos de participación o de construcción de consensos, en general, meramente formales.

En el marco de estas debilidades es frecuente entender la planificación como el proceso mediante el cual una institución define los productos terminales que entregará a la po-

blación y el impacto que, en término de resultados, pretende suscitar en la sociedad. No obstante, este es sólo un aspecto del dominio de la planificación estratégica.

La planificación estratégica pública sobrelleva dos labores de naturaleza diferentes: la definición anticipada de un rumbo y el manejo cotidiano en situaciones conflictivas que posibiliten la concreción de un camino que no necesariamente será el previsto. En el encuentro de esos dos mundos surgen las estrategias: resultan de la existencia del otro, se definen de manera relacional. Las estrategias emergen, se definen en el camino, se construyen: se forman, más que se formulan. Las condiciones de posibilidad de las estrategias son la presencia de actores y existencia de conflictos. Es necesario pensar el concepto de estrategia en un escenario diferente al contexto más cómodo de la definición racional y previa.

Estas dos labores pueden ser entendidas en término de *funciones de la planificación estratégica*. Por un lado, la *función normativa*, que tiene como propósito la definición de la trayectoria, sus objetivos y metas. Por otro, la *función paragógica*[7], que refiere a la tarea de lidiar, en situaciones complejas, conflictivas e inciertas, con actores que representan intereses diversos e, incluso, contrapuestos, a efectos de hacer viable la trayectoria elegida.

En algunas experiencias, se comienza a revalorizar la función paragógica, sin embargo, en términos conceptuales aún prevalece la idea que restringe el alcance de la planificación estratégica a su función normativa aplicada exclusivamente a los organismos públicos aislados o a distintos tipos de agregados de ellos. Esta perspectiva es claramente deudora de un enfoque racionalista clásico.

En la práctica, lo que ocurre es que la planificación pública se resiste a asumir el carácter complejo e incierto de su objeto: las políticas públicas tienen una naturaleza similar a la política. El debate, la puja y el conflicto coexisten con el dominio más previsible y ordenado de la administración. Insistir en establecer fronteras nítidas entre estos territorios sólo reaviva la distinción entre política y administración, refuerza la pretensión de reducir la política pública a su naturaleza administrativa y alienta las denuncias sobre las interferencias de la política en las políticas.

Intentar el atajo racionalista de reducir la planificación a la definición de la cadena medios / fines, al establecimiento del rumbo y de la trayectoria, a la formulación de objetivos y metas es una trampa: la incertidumbre volverá a aparecer, se filtrará por las grietas del artificio, y terminará transformando el plan en un trasto inútil.

Es preferible aceptar que la política es parte constitutiva de las políticas públicas y que, al interior de ellas, persiste la tensión entre su naturaleza de interacción política y su dimensión de administración. Y lidiar con ello.

¿Es posible, en este marco, una correspondencia automática o lineal entre planificación y presupuesto?

7 Paragógico: ADJ. relativo a la paragoge (RAE). Si bien el único significado que se recuperó del vocablo paragoge en las lenguas modernas es el de alteración del lenguaje (adición de un sonido al fin de un vocablo), es conveniente destacar la riqueza de un sentido olvidado de esta palabra. El término proviene del verbo griego Παραγω (Παρα prep. junto a, cerca de, en, entre y αγω v. tr. conducir, guiar, persuadir, educar, juzgar, considerar), cuyo sentido etimológico es: conducir, navegar silenciosamente, desviar, seducir, inducir, alterar.

Repensar el vínculo

Cuando, en las versiones actuales de *performance budgeting*, se insiste en vincular el proceso presupuestario a *outcomes*, se parte de la convicción de que la articulación entre presupuesto y planificación no sólo es necesaria, sino además posible. Muchas veces se entiende incluso que ese vínculo es simple y natural. Y aquí radica el problema. La mejor estrategia para lograr un círculo medianamente virtuoso entre estos dos mundos es poner en cuestión la posibilidad misma del vínculo. Trabajar en su complejidad, lidiar con sus permanentes descalces.

Para volver a entender la relación planificación-presupuesto y el aporte que ésta puede hacer a una mejor producción de políticas públicas debemos repensarla más allá de las exigencias de estos modelos.

La vigencia del enfoque racionalista en ambos dominios está en el trasfondo de los contratiempos de la relación. Las dificultades no se generan solamente por desdeñar o desconocer la dimensión política de estos procesos. También por simplificar en exceso las relaciones entre variables que sustentan las decisiones medios / fines. Es decir, los instrumentos característicos del racionalismo empobrecen la propia función normativa de la planificación, generando la ficción de una articulación con el presupuesto que después no se cumple.

La relación entre presupuesto y planificación no puede ser abordada de manera cándida. Se trata de dos campos de naturaleza diferente en varios sentidos: el grado de complejidad del sistema sobre el que intervienen, la naturaleza de sus procesos, el modo de intervención y tipo alcance.

La dimensión política

La crítica al racionalismo por su tendencia a concebir el presupuesto y la planificación, así como su alineamiento, desde una perspectiva eminentemente técnica, nos puede llevar a pensar erróneamente que las dificultades de articulación radican en la naturaleza política de la planificación y la naturaleza técnica del presupuesto.

Sin embargo, el presupuesto es también un proceso político. En gran medida, el fracaso de muchas reformas presupuestales de corte racionalista ha sido consecuencia de no comprender la dimensión política del proceso presupuestario.

Wildavsky ha insistido en la naturaleza política del proceso presupuestario desde los tempranos 60, tanto por sus características intrínsecas como por sus consecuencias. El proceso está caracterizado por una secuencia de conflictos interrelacionados, en el que actores con intereses particulares desempeñan roles específicos, poniendo en juego con mayor o menor destreza sus estrategias. El presupuesto refleja el resultado de esas pujas, en él quedan registradas sus secuelas.

En la medida que cada actor participa en la elaboración del presupuesto exhibe sus propios intereses, pero, a la vez, recibe información sobre las preferencias de los otros actores, "lo que hace del presupuesto una red de comunicación en la que continuamente se genera información que circula entre los participantes" (Wildavsky, 1986). A su vez, este proceso genera un sedimento histórico que se constituye en referencia ineludible: "una vez que se aprueba un presupuesto, éste se convierte en un precedente, pues el hecho de que algo se haya autorizado en el pasado amplía la posibilidad de que se autorice de nuevo" (Wildavsky, 1964).

Los roles que caracterizan el juego tienen, desde esta perspectiva, un papel importante porque prefiguran dispositivos institucionales y condicionan las estrategias que desarrollarán los actores. Aquellos que procuran lograr una mayor asignación, aquellos que intentan controlar el gasto o garantizar la viabilidad macroeconómica del presupuesto, aquellos que vigilan la asignación según las prioridades estratégicas, protagonizan contiendas y estrategias que se repiten año tras año. Hay una economía en este proceso político que hace que el presupuesto avance de manera más efectiva que a través de los artificios racionalistas o tecnocráticos. Así:

> En el Gobierno norteamericano, las agencias administrativas actúan como intermediarios de gastos excesivos, el Ministerio del Presupuesto como funcionario del presidente con tendencia a los recortes presupuestarios, el Comité de Asignaciones de la Cámara actúa como el guardián del Ministerio de Finanzas, y el Comité de Asignaciones del Senado como Corte de apelación donde las agencias llevan sus desacuerdos y cuentan con la acción legal de la Cámara. Las funciones se encajan entre sí y establecen un patrón fijo de expectativas mutuas, el cual reduce la dificultad de los cálculos que deben realizar los participantes. Las agencias no necesitan considerar con gran detalle cómo sus demandas afectarán al programa general del presidente. Saben que tales criterios deben ser introducidos por el Ministerio del Presupuesto. Ya que se depende de las agencias para avanzar en todos los programas para los que hay posibilidades de apoyo, el Ministerio del Presupuesto y los comités de asignaciones pueden concentrarse respectivamente en ajustarlos al programa del presidente o reducirlos. (Wildavsky, 1986)

En Argentina, son actores diferentes con roles similares:

> La Secretaría de Hacienda frecuentemente preocupada por la disciplina fiscal; los Ministros de Línea que –al igual que los responsables de organismos descentralizados e incluso los jefes de programas-, preocupados por los problemas de sus sectores, ejercen un rol activo en defensa de sus presupuestos; el Presidente -y sus colaboradores más cercanos- preocupados por cumplir con objetivos políticos o de políticas. Y, más allá del Poder Ejecutivo, los legisladores que frecuentemente responden a lobbies corporativos o a intereses provinciales/regionales y numerosos grupos de interés de la sociedad civil, entre otros. (Sotelo, 2003)

"El presupuesto es un juego de tramposos"[8]. Las instituciones piden más porque saben que les darán menos. El órgano rector impone límites de gastos exigentes a todos por igual a través de los "techos presupuestarios", esperando corregir los casos en que hayan ido demasiado lejos, a partir de las quejas de las instituciones durante las discusiones de los "sobretechos". El Poder Ejecutivo suele incorporar, a propósito, artículos que concentran las discusiones en el Poder Legislativo y así desviar la atención de las decisiones

8 Afirmación realizada por un ex Secretario de Hacienda del Poder Ejecutivo y ex presidente de la Comisión Bicameral de Presupuesto del Poder Legislativo, en el contexto de una entrevista realizada para una investigación, en el año 2003, en Argentina.

presupuestarias que más le interesan. Los grupos de interés y los legisladores suelen funcionar como aliados de algunas instituciones frente a las restricciones impuestas por el órgano rector. El órgano rector hace un uso estratégico de las proyecciones de ingreso. Sin embargo, "juego de tramposos" parecería ser más una expresión que pretende describir cabalmente el proceso que un juicio de valor. Si cada tahúr cumple bien su rol, el juego finalmente avanza.

El presupuesto no emerge de un proceso técnico ordenado sino de uno complejo, conflictivo y frecuentemente confuso. Esto se debe a dos razones: la participación de actores con racionalidades, perspectivas e intereses diversos y el carácter intrínsecamente político de la puja por los recursos comunes.

No obstante, el carácter político de la planificación y el presupuesto no asegura una buena articulación entre ambas funciones, ya que se trata de campos de naturaleza muy diferentes, que constituyen arenas en las que se dirimen conflictos distintos, que convocan a actores diversos y que se estructuran en torno a reglas de juego específicas.

Lo esperado no se cumple

Si el sector público produce bienes y servicios es porque espera modificar situaciones sociales que son objeto de política. La producción pública adquiere sentido cuando contribuye de manera efectiva a lograr efectos esperados que reviertan los problemas que definen esas situaciones. Sin embargo, frecuentemente "lo esperado no se cumple y un Dios abre la puerta a lo inesperado"[9].

Una de las principales deficiencias del modelo de cadena de valor público es el carácter lineal de su representación habitual, que lo vuelve apto para expresar intervenciones sencillas y acotadas, cuando están dirigidas a contextos simples no caracterizados por la multicausalidad. Pero se vuelve restrictivo a la hora de describir y analizar intervenciones más complejas. La gráfica de la cadena de valor es engañosa porque sugiere que el tipo de relación producto ⇨ resultado ⇨ impacto es similar a la de insumo ⇨ producto, encubriendo su naturaleza radicalmente diversa.

La relación que se postula, en los procesos de planificación, entre producción pública y cambios esperados en las variables *outcomes* es de carácter conjetural y su ocurrencia es incierta, sobre todo teniendo en cuenta que la mayor parte de las veces presupone una relación cuanto menos estocástica: "si se produce X e Y, en condiciones *C*, entonces, *probablemente* se producirá *Z*". Por esa razón, las denominamos *hipótesis de intervención o hipótesis de política*.

En cambio, los vínculos del cuadrante izquierdo, que expresan las relaciones que existen entre los productos y la combinación de insumos que se necesita para obtenerlos, son de tipo determinista: "si se combinan *P*, *Q* y *R*, en circunstancias *C*, *siempre* se obtendrá *Z*". A menos que el proceso de transformación de los recursos en bienes y servicios haya sido de deficiente calidad o no se haya respetado la tecnología de producción prevista. Se

9 Frase atribuida, en el siglo IV A.C., a Eurípides, citada por Edgar Morin en su libro Los siete saberes necesarios para la educación del futuro, Santillana, UNESCO, París, 1999.

trata de *relaciones técnicas que relacionan insumos-productos* y son programadas durante los procesos de planificación operativa y formulación presupuestaria.

El campo en el que la producción pública y las acciones de regulación tienen efectos es un terreno complejo e incierto, caracterizado, en general, por una multiplicidad de variables que mantienen entre si relaciones diversas.

El dilema de la asignación

El presupuesto por resultados promete una asignación de recursos que tome en cuenta los logros en el terreno de los *outcomes*, o bien, el buen desempeño en general. Es de esa manera que la planificación irrumpe como necesaria en el terreno presupuestario. Sin embargo, lo hace reducida a la función de generar elementos de referencia que permitan evaluar la *performance* de las instituciones públicas y sus áreas. Es la actividad responsable de definir los resultados esperados (*outcomes* y otras medidas de desempeño).

Sin embargo, el proceso de asignación no ocurre de esa manera. En 2013, Allen Shick, basándose en los últimos estudios sobre las prácticas presupuestarias de la OCDE (2011/2012), reconoció que no hay ningún país en el que se vincule directamente los gastos al desempeño. El desempeño sirve, a lo sumo, como información complementaria, pero no para decidir la asignación. Concede también que hay muchos factores importantes, más allá de los resultados, para decidir cómo gastar el dinero público.

En la mayoría de los países, la información de desempeño es usada en la gestión interna de las instituciones, más que por los órganos rectores para la asignación. Los informes de desempeño y la evaluación de programas son usados excepcionalmente en las negociaciones y cuando esto ocurre impacta en decisiones muy acotadas y no en grandes reorientaciones del gasto. Al respecto, Shick (2013) plantea:

> A primera vista, parece que el principal avance en los procesos del presupuesto por desempeño ha sido la sofisticación de la medición del desempeño. Esto es, sin duda, la más notable de sus características. En muchos países, gobiernos de todos los niveles han invertido mucho en definir los productos, resultados, impactos, beneficios, objetivos y así sucesivamente. Sin embargo, salvo pocas excepciones, el presupuesto por desempeño no se ha convertido en el presupuesto del gobierno. Es un accesorio para el presupuesto; adorna y mejora las decisiones presupuestarias, pero no cambia fundamentalmente la forma en que éstas se toman.

Se sostiene en este artículo que la lógica que prima en la asignación de recursos no es la lógica del desempeño y que eso no ocurre por desidia burocrática sino simplemente porque el buen comportamiento no es el criterio adecuado para decidir en qué se gastan los escasos recursos públicos. Para mejorarla es necesario comprender los principios que rigen la asignación presupuestaria. Ésta opera a través de dos lógicas en tensión: la *inercia* y el *cambio*.

En el proceso presupuestario, nunca se reconsideran todas las decisiones de gasto a la vez. El establecimiento de prioridades, la justificación de recursos, el análisis de alternativas referidos a las distintas opciones de política procede por acumulación. El presupuesto de

cada año se basa en el presupuesto del ejercicio anterior, concentrándose las decisiones en modificaciones marginales. "La mayor parte de cualquier presupuesto es producto de decisiones previas" (Wildavsky, 1986). Los presupuestos precedentes, al fin y al cabo, proporcionan una base sólida para definir las asignaciones ya que éstas se asientan en decisiones sopesadas anteriormente. El pasado, por otra parte, es conocido y el futuro incierto: las consecuencias de las asignaciones, en términos de equilibrios, conflictos y formas de gestionarlos, son imaginables.

No obstante, la mala prensa con la que cuenta la inercia asignativa es justificada. Si el pasado fue un error, su persistencia en el futuro probablemente no haga más que agravarlo. La inercia arrastra hacia delante, frecuentemente de manera turbia, es decir, sin una mirada aguda hacia el pasado que permita conocer de manera crítica las razones de las decisiones de gastos históricas. Pero, en un gran número de situaciones, las decisiones pasadas simplifican la asignación, posibilitando la tarea de formulación presupuestaria de manera más efectiva que las propuestas racionalistas. Por ello, en la economía política del proceso presupuestario ésta es una de las lógicas centrales.

No obstante, el predominio de la inercia es, algunas veces, alterado por la lógica del cambio: modificaciones significativas en el patrón histórico de asignaciones presupuestarias. Esas alteraciones no derivan de una regla de juego ligada al desempeño sino, por el contrario, proceden de la política. La dimensión política opera a través de dos mecanismos: decisiones asignativas de los líderes de gobierno o imposiciones que provienen de la interacción política.

El titular del Poder Ejecutivo puede tomar decisiones de asignación de recursos en función de su programa de gobierno y, de ese modo, cambiar un esquema de asignación asentado en pautas históricas. Estas decisiones definen ganadores y perdedores al interior de la administración, provocando a veces crisis más o menos transitorias hasta que son asimiladas por la rutina asignativa y pasan a constituir con el tiempo la base de la inercia.

En el año 2003, Néstor Kirchner a pocos meses de asumir la presidencia de Argentina, se involucró activamente en la revisión del anteproyecto de presupuesto preparado por el Ministerio de Economía. Cuentan que su reacción fue elocuente: "éste no es *mi* presupuesto" y decidió una serie de cambios en la propuesta. Al finalizar, destacó: "Ese es el rumbo de la Argentina: salud, educación e investigación y mil millones más de presupuesto para inversión pública"[10]. Había duplicado la asignación para Ciencia y Tecnología, en virtud de objetivos de su programa político que sostuvo a lo largo de todo su mandato.

Algo similar sucedió con la decisión de enviar al Poder Legislativo un proyecto de Ley de Financiamiento Educativo que introducía mecanismos para la coordinación de la inversión sectorial entre los distintos niveles de gobierno con el objeto de que las erogaciones en el sector alcanzaran el 6% del PBI en el año 2010[11].

10 El involucramiento del titular del Ejecutivo en la formulación presupuestaria no era habitual, por eso la crónica periodística destaca asombrada el hecho con la expresión: "Corrigiendo 'de su puño y letra' el texto del Presupuesto". "Kirchner definió el presupuesto 2004", La Nación, Martes 16 de septiembre de 2003.

11 Ley 26.075 de Financiamiento Educativo, sancionada en diciembre de 2005 por el Congreso Nacional y pro-

Sin embargo, otras veces estas decisiones de gastos no se originan en iniciativas de los líderes de gobierno, sino que son exigidas por la interacción política. Constituyen, por tanto, cristalizaciones de la puja de los actores sociales. El 4 de diciembre de 2012, el gobierno de República Dominicana anuncia que el 4% de su PIB se destinará al sector educación durante el ejercicio 2013. Tal decisión fue producto de un proceso de lucha social y de intensas campañas de protesta de actores no estatales que lograron imponer sus reclamos. Algo similar ocurrió en Chile, en el mismo sector, como producto de las luchas sociales encabezadas por el movimiento estudiantil.

Una de las características de la manera en que opera la dimensión política en la asignación es que, frecuentemente, lo hace sobre grandes agregados. Una decisión orientada a modificar el patrón de gasto agregado por finalidad / función, por ejemplo, incrementándolo en la finalidad *Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología*, particularmente en la función *Ciencia y Técnica.* O bien, una reducción significativa en los gastos de gobierno como resultado de la adopción de una política de austeridad[12]. O una decisión, adoptada para alterar el patrón de distribución económica del gasto, incrementando, por ejemplo, el gasto de capital[13].

Detrás de estas decisiones hay razones vinculadas a prioridades políticas, a un programa de gobierno o, en todo caso, a un cálculo estratégico para superar situaciones problemáticas mucho más que relacionadas con el desempeño de los organismos públicos o sus áreas[14].

Con otra orientación, en el año 2016, Macri decidió eliminar las retenciones a las exportaciones mineras y agropecuarias[15], lo que significó una merma importante en los ingresos de la administración pública nacional. Ese mismo año, el presupuesto devengado en concepto de gasto de capital representó el 8,1% del total, 3 puntos por debajo de 2015 (11,2%). La disminución del gasto relativo en inversión pública fue equivalente a la pérdida que sufrió el fisco con la supresión de aquellos derechos aduaneros: más beneficios a los exportadores, menos obras públicas.

Tal decisión puede haber surgido de condicionamientos políticos -compromisos asumidos en acuerdos preelectorales- o desprenderse del programa de gobierno, pero en cualquier caso no se origina en medidas de desempeño sino en decisiones políticas.

La lógica del desempeño es, sin embargo, muy importante y ha dominado los esfuerzos vinculados al presupuesto por resultados en las experiencias de los países avanzados que las reformas de los países latinoamericanos frecuentemente toman como modelo. Sin embargo, la lógica del desempeño no rige la fase de asignación de recursos sino la fase de implementación. Su perspectiva es clave para mejorar la eficiencia, para lograr que

mulgada en enero de 2006 por el Poder Ejecutivo

12 Por ejemplo, la reducción cercana al 25% en *Coordinación de la Política de Gobierno* en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2013 de México en correspondencia con el Decreto de Autoridad firmado por el Presidente Peña Nieto, en diciembre de 2012.

13 *v.g*. la decisión inicial del Presidente Rafael Correa que llevó a duplicar la inversión pública en Ecuador, durante su gestión, ubicándola en casi 16 puntos del PIB.

14 Aun en los casos en que la decisión política se incline por proyectos particulares, esta se vincula generalmente a otros criterios que no tienen un vínculo directo con el desempeño.

15 Con excepción de las retenciones a las exportaciones de soja, cuya alícuota iría disminuyendo gradualmente.

los procesos de agregación de valor operen en su nivel óptimo, para promover un buen rendimiento de los organismos públicos y sus áreas.

El grado de eficiencia de un organismo para obtener sus productos no puede constituir un criterio de asignación. Menos aún la medida en que ha obtenido o no sus resultados e impactos. Los problemas de eficiencia pueden ser abordados a través de reingenierías de procesos, de reformas organizativas o de arreglos institucionales, no a través de la asignación. La necesidad de reasignación de recursos, en cambio, está vinculada a prioridades y proviene de fuera del campo del desempeño: aparición de nuevos problemas públicos, cambio en las demandas sociales, modificaciones en los gobiernos y sus programas y hasta contingencias como desastres naturales o económicos, entre otros.

En los países latinoamericanos, el papel de la asignación y reasignación de recursos es aún más crítico porque las políticas públicas se encuentran menos consolidadas y los desafíos que enfrentan son mayores. Los países de la OCDE, en cambio, en un contexto diferente, han probado mecanismos que incorporan el desempeño como criterio para mejorar la asignación, procurando recortes en programas de bajo rendimiento para reasignar a prioridades más altas . Aun así, las experiencias no han sido del todo satisfactorias ya que frecuentemente han constituido incentivos perversos que promueven en exceso comportamientos tácticos.

Por el absurdo, resultan clarificadoras las situaciones extremas de este tipo de reglas de juego: recortar a un programa con un grado de eficiencia bajo pero que aborda un problema prioritario o viceversa.

La planificación, entonces, no debe ser considerada como la actividad que proporciona elementos de referencia que permitan evaluar la performance de las organizaciones públicas para hacer más pertinente la asignación presupuestaria. Es fundamentalmente una herramienta política en manos de los líderes de gobierno que apoya el proceso de análisis y definición de prioridades, así como el manejo de la interacción política. Ambos procesos terminan incidiendo directamente en la asignación de recursos, convulsionando con diversa intensidad la inercia presupuestaria.

Por qué es importante la evaluación

La complejidad de las relaciones entre *outputs* y *outcomes*, los grados diversos de incertidumbre que caracterizan sus campos, la naturaleza desigual de los conflictos que en ellos se dirimen, la imposibilidad de una correspondencia fuerte en la que las piezas encajen a la perfección, nos lleva a afirmar que la tan ansiada alineación entre presupuesto y planificación sólo es posible de manera ex-post. No es en la fase de formulación sino en el proceso de formación de la política donde la correspondencia se hace inevitablemente efectiva. La relación sólo es posible si está basada en resultados reales en lugar de pronósticos.

Aun así, sólo en muy pocos casos las relaciones tendrán la claridad de los artificios racionalistas, en donde "p⇨r". La mayor de las veces se asemejará a la narración que con

vacíos, interrupciones y conflictos intentará explicar por qué no se han alcanzado los objetivos o, dicho de manera positiva, por qué será realmente que se los han alcanzado. O mejor aún, por qué se han alcanzado estos otros resultados, buenos… pero inesperados.

> "La racionalidad da sentido a lo que ha ocurrido, no a lo que ocurrirá. Es un proceso de justificación donde se hacen aparecer las acciones pasadas como algo que tiene sentido para el actor mismo y para otras personas ante las que se siente responsable. A una persona le será difícil ser racional si no sabe con precisión qué es aquello hacia lo cual debe mostrarse racional. Puede crear racionalidad sólo cuando dispone de un conjunto de acciones que pueden contemplarse en formas diversas. Los actores pueden hacer presentaciones refinadas, detalladas, de sus planes. Pero estaremos en un error si suponemos que estos planes controlarán luego su comportamiento. Si observamos con atención, advertiremos que el comportamiento se encuentra bajo el control de otros determinantes además del plan enunciado explícitamente. Y cuando concluyan las acciones, jamás será cierto que el plan enunciado al principio se ha ejecutado al pie de la letra. Pero algo se habrá logrado, y es este algo, y el sentido de este algo, lo que constituye la racionalidad." (Weick, citado por Majone, 1989)

En la etapa previa, sólo es posible entre planificación y presupuesto el diálogo y el intercambio. Un juego flexible en el que tanto la información y el análisis como el manejo paragógico del proceso de producción de políticas públicas resultan clave.

Si la relación es *ex post*, hay dos prácticas que se vuelven valiosas: la evaluación y el seguimiento presupuestarios. En los países latinoamericanos mejorar el conocimiento de lo que las instituciones públicas hacen, desarrollar la evaluación presupuestaria y el monitoreo estratégico resulta crucial. La producción de conocimiento, en este sentido, constituye un soporte fundamental para el fortalecimiento de las políticas públicas, en el actual contexto de transformación con fuerte protagonismo del Estado al que asiste la región.

Sin embargo, allí también se puede cometer el error frecuente de aplicar modelos en los que la referencia exclusiva sean las hipótesis de política que sustentan el programa, en las que los *outcomes*, sus indicadores y sus relaciones con la producción pública, se encuentran ya definidas. Esto sencillamente obstaculizaría la exploración del mundo de lo no esperado y la identificación de los efectos reales. Sin embargo, en un contexto de relaciones inciertas, los resultados más interesantes de las políticas públicas se encuentran en la marcha.

La evaluación y el seguimiento continuo de los indicadores de los resultados e impactos esperados demandan tanta atención que los resultados no previstos, la aparición de nuevos factores que inciden en la problemática sectorial, la aparición de nuevos problemas públicos, el cambio en las demandas sociales puede llegar a ignorarse. Esto puede denominarse ceguera evaluativa. Si las evaluaciones se pegan excesivamente a los objetivos, metas e indicadores existentes y a las teorías de intervención que las sustentan, puede perderse lo esencial.

Al respecto, Xavier Ballart y Eduardo Zápico (2005) afirman:

> Los principales obstáculos para la presupuestación adecuada, como la inestabilidad del contexto y la política, la interdependencia de los participantes, la diversidad de intereses y, en general, los efectos no conocidos de los programas, a menudo pueden abordarse mejor mediante la

> reconsideración de la naturaleza, el alcance y el enfoque de la evaluación. Tenemos que reinventar la evaluación y redefinir los criterios de desempeño exitoso para que coincida con las realidades organizacionales de hoy (contexto político no estructurado que demanda descentralización). El éxito de las reformas de evaluación y presupuesto requiere responder a fuentes diversas de incertidumbre.

Es necesario llevar adelante, entonces, evaluaciones flexibles, que recaben información cualitativa de los actores involucrados y exploren los efectos sin el sesgo de los objetivos existentes. Nuestras conjeturas previas pueden acentuar cierta ceguera situacional que impida ver en su verdadera dimensión los efectos de la aplicación de los recursos públicos. Esta propuesta comulga con las críticas de Scriven a la evaluación clásica por objetivos. No obstante, resulta un desafío la construcción de nuevas estrategias metodológicas para evaluaciones de este tipo.

Del mismo modo, el desafío del monitoreo es incorporar:

> …una mirada difusa sobre la situación -no dirigida hacia problemas o variables específicas- con el propósito de identificar la emergencia de "lo nuevo" dentro del contexto. La aparición de factores frecuentemente inesperados que reconfiguran la situación y pueden habilitar jugadas hasta ese momento impensadas, lo que lleva a la modificación de hipótesis de intervención. (Sotelo y Hernández, 2014)

Sin embargo, la acumulación de conocimiento que se derivan de estas prácticas no permitirá por sí sola mejorar la formulación. En realidad, lo que hace es fortalecer el papel de los distintos actores que participan en la puja por los recursos públicos. Munidos de este conocimiento confrontan, convencen, generar alianzas, persuaden, condicionan o imponen. Tareas éstas propias de la función paragógica de la planificación estratégica, aun cuando las iniciativas se originen en los líderes de gobierno.

El vínculo planificación / presupuesto que nos ocupa en este artículo no se verifica del modo en que lo han imaginado las propuestas de presupuesto por resultado. Reconocer la complejidad de dicha relación es fundamental para recuperar la potencia de ambos campos y de sus procesos de diálogo y discrepancias. Postular que el campo privilegiado de relación es *ex post* permite afirmar que en la reconstrucción de la política efectiva se pueden establecer relaciones más ciertas, más complejas y, por tanto, más cercanas a la realidad. Es posible analizar de manera *ex post* el gasto presupuestario, la relación entre insumos y productos y las variadas relaciones entre éstos y sus efectos -los modelos causales sirven para eso- pero no es necesario exigir que la forma de la asignación sea la misma forma del análisis.

El análisis *a posteriori* permite preservar un cierto tipo de mirada racionalista, pero en el marco y en el juego de procesos de carácter político como lo son la planificación y el presupuesto.

Bibliografía

Ballart, X. & Zapico, E. (2005). Evaluation Knowledge for Strategic Budgeting. In Ray Rist, R. and Stame, N. (eds). From Studies to Streams. Working Group on Knowledge Management. New Brunswick, N. J.: Transaction Publishers.

CEPAL (1959). "Presupuesto de programas y de ejecución por actividades", mimeo.

Cibotti, R. y Sierra, E. (1970). El Sector Público en la Planificación del Desarrollo, Siglo XXI, México.

Dean, P.N. (1989). Government Budgeting in Developing Countries, Routledge, London and New York.

Diamond, J. (2003). From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies, Working Paper, International Monetary Fund.

Majone, G. (1989). Evidencia, argumentación y persuasión e la formulación de políticas públicas. México: FCE

Makón, M. (2005). "La gestión orientada a resultados, el presupuesto y los sistemas administrativos de apoyo", IPAP, La Plata.

Martner, G. (1967). Planificación y Presupuesto por Programas, Siglo XXI, México.

Matus, C. (1983), Política, Planificación y Gobierno, Caracas, Fundación Altadir.

OECD (2007). "Performance Budgeting in OECD Countries" OECD.

Pressman J. y Wildavsky, A. (1998). Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland, México: FCE.

Schick, A. (2013). "The metamorphoses of performance budgeting", OCDE, 34th Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials, Paris, 3-4 june 2013.

Sotelo Maciel, A. J. (2003). El Proceso Presupuestario, Santo Domingo, Programa de Administración Financiera Integrada, mimeo.

Sotelo Maciel, A. J. (2003b). Módulo Organizacional, Análisis y Propuestas, Buenos Aires, Subsecretaría de Presupuesto, mimeo.

Sotelo Maciel, A. J. (2008), "La relación planificación-presupuesto en el marco de la gestión orientada a resultados", en Revista Reforma y Democracia del CLAD, 40 (http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/040-febrero-2008/sotelo).

Sotelo Maciel, A. J. (2012), "La cadena de valor público: un principio ordenador que previene la colisión metodológica", en Revista Internacional de Presupuesto Público, 80 (http://www.asip.org.ar/es/content/la-cadena-de-valor-público-un-principio-ordenador-que-previene-la-colisión-metodológica).

Sotelo, J. y Hernández, D. (2014). Seminario CEPLAN, Lima.

United Nations (1965), Manual for Programme and Performance Budgeting, Department of Economic and Social Aflairs, New York.

Wildavsky, A. (1969a), "Rescuing Policy Analysis from PPBS", en Public Administration Review, Vol. 29, No. 2 (Mar. – Apr., 1969), pp. 189-202.

Wildavsky, A. (1969b), "The political economy of efficiency" en The public interest, 8, Summer, 1967 pp.30-48.

Wildavsky, A. (1978), "A Budget for All Seasons? Why the Traditional Budget Lasts", en Public Administration Review, Vol. 38, No. 6 (Nov. - Dic., 1978), pp. 501-509.

Wildavsky, A. (1986), "Budgeting as a political process", en Yearwood D. (Ed.), Public Administration, Politics and the People: Selected Readings for Managers, Employees and Citicens, Longman, New York, 1986, pp. 261-268.

Zápico, E. (2008), "Nueva aproximación a la reforma presupuestaria: hacia un modelo coherente con el contexto y relevante para la disciplina de gasto a nivel agregado", en Presupuesto y Gasto Público, 51, SGPG, IEF, Madrid.

Sistemas de alta dirección y el arte de gobernar. ¿La planificación y la gestión estratégica son posibles?

Maria Bonicatto[1]

La política es una actividad democrática, abierta a todos, no es una profesión cerrada a los iniciados. Y así debe ser. Pero solo destacan los que hacen de esa actividad una profesión. Exige arte, estudio, experiencia y buen soporte de ciencias. El político profesional es un aficionado. Es profesional por su acitvidad, no por su capital cognitivo. Vivimos una época de gobernantes impreparados para gobernar.

Carlos Matus. *Los tres cinturones de gobierno*

Las reflexiones del autor interpelan, marcan una clave de reflexión que siempre será bienvenida por quienes navegan las aguas difusas que conectan y separan el mundo de la política con el mundo de la técnica. Pero además identifica el paso del tiempo, muestra que esta tensión de lograr la conducción de la política desde los ámbitos institucionales de un gobierno, no es una reflexión realizada hace más de veinte años y superada, sino que sigue consituyendo una de las principales debilidades en la planificación y gestión de la política pública en América Latina.

El cierre de un período de gobierno y la apertura de otro constituye un escenario inmejorable para profundizar en estas reflexiones, ya que supone una oportunidad de asumir la responsabilidad de la conducción de un gobierno desde el proyecto, el apoyo que suponen los votos y el equipo que lo llevará adelante. Iniciar la formulación de un proyecto, proponer un equipo y salir a buscar los apoyos, implica una serie de situaciones anteriores donde el aprendizaje de los errores y el fortalecimiento de la capacidad de gobierno se trasforman en elementos estratégicos para no desperdiciar oportunidades.

Suele ser un problema todo aquello que no gobernamos, los factores que se salen de control y requieren de constantes operaciones de construcción de viabilidad. Pero esa preocupación por lo que no controlamos, corre de foco aquello que sí, y ese es el sentido que interesa destacar: tenemos que ser capaces de proponer un proyecto de gobierno que incluya la capacidad de llevarlo adelante, reconociendo errores pasados sin repetirlos y de esta manera intentar una vez mas estar a la altura de los desafíos que nuestra patria requiere.

1 Prof. Titular de Políticas Públicas: Planificación y Gestión. Facultad de Trabajo Social. UNLP. Se ha dedicado a la planificación y gestión de organizaciones públicas en los niveles local, provincial y nacional de políticas de infancia, gestión pública, empleo, formación y territorio. Actualmente es Prosecretaria de Políticas Sociales de la Universidad Nacional de la Plata.

> Tenemos la obligación militante de redefinir el campo político-ideológico en el cual se desarrolla la actividad estatal. Debemos recuperar el concepto de que el Estado es un actor clave a la hora de la definición del modelo económico y social, fundamentalmente como distribuidor de riquezas e ingresos, función que el mercado no puede ni debe cumplir (Bernazza, 2017).

Presentamos a continuación un recorrido por categorías y reflexiones que pueden constituir una guía y/o problematizar el camino de fortalecimiento y capacitación que hemos emprendido en la Comisión Estado del Instituto Patria, porque entendimos con rapidez que la derrota nos obligaba a encontrarnos, formarnos, fortalecernos para intentar volver a la conducción del gobierno en mejores condiciones de las que nos fuimos, convencidos que había que encarar un proceso lento pero sistemático que permitiera mejorar las capacidades y las herramientas colectivas para hacer más y mejor Estado.

> Dirigir es señalar y escoger una dirección. También es la capacidad de seguirla no obstante los obstáculos que ofrezca. En esa conducción cuentan tres variables. La dirección o norte elegido, la dificultad del camino y la capacidad de conduccion para sortear las dificultades previsibles del trayecto (Matus, 2007:20).

El proyecto de gobierno implica el reconocimiento de la existencia de problemas definidos, explicados y sentidos de diferente manera, por eso se entiende que toda propuesta incluye beneficios para algunos y costos para otros.

> Un proyecto de gobierno bien diseñado genera, en su período de vigencia, un intercambio favorable de problemas para la mayoría de la población. La eficacia del proyecto depende del acierto en combinar el mundo de los valores con el aporte de las ciencias, en un acto de creatividad humana que es propio de la política (Matus, 2007:21).

Esta concepción de proyecto de gobierno es la que adoptamos en este texto, donde la política de cada espacio institucional del ámbito gubernamental pasa a ser comprendida en ese marco, entendiendo que constituye la resultante de un proceso de interacción donde se tensionan diferentes hipótesis de intervención sobre el abordaje de los problemas implementadas a través de los programas que se encuentran aprobados (Sotelo, 2012). La propuesta matusiana articula en una figura geométrica el equilibrio necesario para sostener un gobierno, al que proponemos entender como un proceso organizacional que puede desarrollarse en distintas escalas y tipos de organización. Exige la articulación de tres variables que forman en su conjunto un triángulo cuya mejor versión es equilátero. Proyecto de gobierno, capacidad de gobierno y gobernabilidad del sistema. La gobernabilidad del sistema constituye uno de los aportes centrales de la Planificación Estratégica Situacional (PES), ya que ubica al actor en el incómodo pero concreto lugar de analizar cuál es la relación entre el peso de las variables que controla y no controla durante la gestión. Este punto y el sostenimiento de metodologías de gobierno que sean capaces de ponerlo en práctica es poco utilizado en la gestión pública, sin embargo, exige incorporarlo en el haber de nuestros dirigentes y equipos técnicos que estén profundizando la formación para un escenario posible. En este sentido el tipo de competencias con las que cuente, en tanto potencial funcionario de organizaciones gubernamentales se trasforma en un aspecto estratégico para el proyecto de los países latinoAméricanos.

> Se basa en el acervo de técnicas, métodos, destrezas y habilidades de un actor y su equipo de gobierno requeridos para conducir el proceso social dadas la gobernabilidad del sistema y el

> compromiso del proyecto de gobierno. Capacidad de gobierno es sinónimo de pericia para realizar un proyecto. (Matus, 2007:23).

El triángulo de gobierno se juega en los distintos planos organizacionales, constituye un aporte teórico invaluable. Esta linea de reflexión puede ser profundizada a partir de revalorizar un determinado tipo de perfil de los responsables y/o funcionarios a integrar en equipos de gestión. "Los conocimientos sin experiencia y la experiencia sin conocimientos valen poco. La experiencia solo vale en relación al capital cognitivo con el cual se acumula y ese capital cognitivo esta inmaduro sin la dosis de experiencia necesaria" (Matus, 2007:23). Este debate es un punto de tensión histórico en la historia de la ciencia, y evitando un análisis simplista ya superado en las ciencias sociales de la relación teoría práctica, la reflexión que introducimos desde la perspectiva matusiana es que los perfiles que integren equipos y conduzcan organizaciones requieren de una concepción mediadora que integre ambas dimensiones, el saber del hacer y el hacer del saber. Esta perspectiva teórica y metodológica sumada al entusiasmo y curiosidad sobre los métodos de gobierno y su impacto en la calidad de la política pública, nos han convencido de la importancia de producir conocimiento sobre los modos de planificar y gestionar política pública, constituyendo la base decisional para proponer lo que se ha denominado: la investigación-gestión (I+G).

> Se propone a la "I+G como el proceso mediante el cual un equipo de trabajo que tiene a cargo la gestión de política pública, se compromete a sostener un espacio de reflexión sistematizada, con un diseño metodológico que permita garantizar en simultáneo, la producción de conocimiento científico para retroalimentar y ajustar sus propios diseños de política sustantiva en el periodo temporal en el cual el equipo es responsable (Bonicatto, 2019:50).

La propuesta incluye cinco elementos: 1.- ser capaz de producir conocimiento de calidad en tiempo real 2.- situacionalidad 3.- ajuste del diseño a partir de la implementación de la política 4.- trazabilidad de las propuestas 5.- alerta sobre el que no sabe que no sabe. Invita a pensarnos como funcionarios públicos que investigan sobre aquello que esta incluido en la responsabilidad de su mandato. Los procesos de diseño e implementación de la política tienen que ser capaces de analizar el pasado y diferenciar errores de diseño con acciones posibles resultantes de complejos procesos de consenso y disenso. En este sentido la investigación se convierte en parte constitutiva de la gestión, reconociendo además en el plano personal y colectivo, la necesidad de acreditar y validar un tipo de conocimiento que se construye en velocidad, con la premura que exige la responsabilidad del gobierno, sobre la base de métodos construidos o a construirse que permitan que los hallazgos sean validados. La propuesta de la Planificación Estratégica Situacional y en particular de la Planificación Estratégica Pública, aparece como un recorrido a tener en cuenta para avanzar en la consolidación del método. "Se trata de aplicar y desarrollar las ciencias pertinentes al proceso práctico de gobierno, la generación de las políticas públicas y la toma de decisiones. O sea, de concebir y renovar la planificación como método de gobierno" (Matus, 2008: 81). Proponemos entonces navegar entre los conceptos sobre los cuales esta propuesta se asienta, reforzando una vez más que son procesos de construcción de conocimiento que oscilan entre saber del hacer y hacer del saber.

Definimos a la **Planificación Estratégica Pública** como una disciplina que se encarga de examinar teorías, métodos y distintos enfoques sobre el gobierno de procesos y la planificación de ellos para entender las relaciones entre los diferentes vértices del triángulo. Supone estudiar las relaciones entre el gobierno, la planificación gubernamental y la económica desde una concepción que integra la planificación política con la económica (Matus, 2007). El autor exige un esfuerzo a la universidad en tanto espacio responsable de la formación de lo que él denomina profesionales de la tecnopolítica.

> Este ensayo propone que la Universidad contribuya a la formación de un profesional de la tecnopolítica. Es una especialidad que hoy no existe, aunque es una actividad práctica con incidencia decisiva en la calidad de la gestión pública y el estilo de hacer política. Es un híbrido entre el intelectual, el político y el gerente que practica el juicio cuasiracional (Matus, 2007: 99).

El aporte del autor apela a un tipo de egresado que sea capaz de comprender la realidad trasdepartamentalizadamente para que se inserte en cualquier organización de la sociedad, apelando a una propuesta que esté a la altura de las circunstancias y las características del mundo actual. Esta comprensión se complejiza cuando entendemos un contexto histórico donde se ha producido mayor información en los últimos veinte años que en los 5.000 anteriores, donde la vida cotidiana de los ciudadanos se encuentra ligada a una circulación inédita de información en la cual la supervivencia se encuentra vinculada a poder adquirir, usar, analizar, crear y comunicar información que incrementa acelerada y exponencialmente, estímulos sociales que provocan cambios en las experiencias y concepciones (Pérez Gómez en Sacristan, 2011). Entiende que el problema ya no es la cantidad de información sino la calidad y la capacidad para que sea entendida, procesada, seleccionada, organizada y trasformada en conocimiento para aplicarla en diferentes situaciones y contextos, cierra su reflexión diciendo "el aprendizaje como indagación y la creatividad acompañada de la crítica se erigen como las competencias clave del ciudadano para poder afrontar la incertidumbre y la supercomplejidad de su contexto" (Pérez Gómez en Sacristan, 2011: 62). Si articulamos la reflexión de Pérez Gómez acerca de la educación por competencias con la propuesta de Matus, podemos visualizar en este último un precursor para su época sobre este tipo de concepciones.

Su propuesta de interpelación a que sea la universidad la que forme a los cuadros tecnopolíticos necesarios para conducir las organizaciones gubernamentales nos coloca ante un enorme desafío en función de comprenderlas como un espacio estratégico en la formación de dirigentes y técnicos que sean capaces de estar preparados para la planificación y gestión de organizaciones gubernamentales al servicio de las mayorías pero con una sólida perspectiva política, conceptual y metodológica.

> Es un cientista social preocupado por la acción sin complejos para explorar el futuro desarrollo de las teorías, atento para evitar las desviaciones del investigador académico que se deleita con el pasado o el futuro muy lejano, alerta para comprender que los departamentos tienden a razonar unidimensionalmente con un foco de atención limitado por un corte artificial de la realidad (Matus, 2007: 99).

Repite una actitud crítica, ya que él es un egresado universitario, que ya mostró cuando propuso la Planificación Estratégica Situacional como un modelo disruptivo en el marco de ser él mismo parte de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), organización de planificación económica para los países de América Latina que fomentó procesos en los cuales se planificaba desde una perspectiva que el mismo denominó normativa. Su repetición esta marcada por ser un universitario que critica e interpela a la propia institución que lo formó, utilizando una jerga que no solo demuestra su conocimiento del espacio interpelado, sino proponiendo un lenguaje plagado de guiños para aquellos que identifican a las universidades como bastiones de docentes e investigadores preocupados por sus propios temas.

> Un profesional preparado para comprender un mundo complejo, consciente del barbarismo político y del barbarismo tecnocrático, a la par que preocupado por la planificación de la acción en cualquier ámbito. Su centro de atención es la planificación política, cálculo situacional referido a procesos creativos, nebulosos, inciertos y plagados de subjetividades que afectan el presente y el futuro (Matus, 2007: 99).

Retoma en su idea, la articulación entre las dos acciones que garantizarán la comprensión diferente de lo que para la planificación normativa eran la etapa de formulación y la etapa de diseño.

> Su médula teórica esta en el cálculo que precede y preside a a la acción práctica en el ámbito público. No puede refugiarse en la frontera de una ciencia o de una técnica parcial, por el contrario es un invasor de los departamentos especializados, cuyo propósito es el cálculo situacional totalizante al servicio de las prácticas de gobierno y del hombre de acción (Matus, 2007: 99)

Es en este marco donde cobra sentido el concepto propuesto: los sistemas de alta dirección. El autor dedica un interés especial a lo que Sotelo (2012) retoma en su propuesta de Cadena de Valor Público (CVP), los espacios institucionales encargados de la conducción de la organización son los que determinan el alcance del proyecto de gobierno en clave de su desafío. "La oficina del gobernante impone el techo de calidad de toda gestión pública" (Matus, 2008: 151). La dirección superior en Matus incluye la Oficina Ejecutiva del Presidente, el Consejo de ministros o gabinete, las Oficinas adscriptas directamente a la Presidencia, las Oficinas ejecutivas de los ministros incluidos los equipos inmediatos de apoyo, el Congreso Nacional con su sistema de soporte técnico y asesores y el sistema de control externo (Matus, 2008). Este conjunto de decisores políticos y profesionales técnicos conforman el nivel de decisiones públicas sobre:

> a) el diseño de las reglas del juego politico b) las acciones y omisiones relevantes que empujan la direccionalidad del gobierno c) la asesoría a ambos procesos d) las acciones operacionales que constituyen la mediación entre las orientaciones básicas y la alta gerencia pública con sus realizaciones concretas en el dia a dia y e) el control posterior de la gestión pública. (Matus, 2008: 152).

La Presidencia, sus gabinetes, y los equipos técnicos de los diferentes ámbitos gubernamentales, conforman una red de decisión que se presenta como un campo fértil para comprender los intrincados procesos en los cuales una política pública se construye. Comprender como se relacionan estos caminos de toma de decisión y acción cuya entidad y escala oscila entre lo macro y lo micro es estratégico para la contrastación de

nuestra hipótesis central. "La capacidad institucional de gobierno se acumula en macro y micro prácticas de trabajo. Las macroprácticas se refieren a sistemas fundamentales de dirección y gestión. Las microprácticas, en cambio, apuntan a procedimientos y modos de cumplir tareas" (Matus, 2008: 32). Esta capacidad de gobierno, según el autor, se encuentra vinculada a los sistemas de alta dirección que practican las organizaciones públicas, refiriéndose a un conjunto de diez macroprácticas de trabajo que dominan el quehacer cotidiano de los integrantes del ápice estratégico (Matus, 2008). Se refieren a el modo en que los responsables utilizan el tiempo y definen el foco de atención, organizan los procesos de toma de decisiones, manejan las crisis, procesan tecnopolíticamente los problemas, establecen una brújula que orienta en el mediano y largo plazo, formula el presupuesto en relación con los planes y metas de la línea intermedia de la organización, utiliza sistemas de petición y rendición de cuentas por desempeño en forma sistemática, gestiona cotidianamente con creatividad y metas exigentes, forma sus equipos con el propósito de crear una masa crítica con capacidad innovadora que aprende de la práctica y desarrolla en forma permanente nuevos métodos y prácticas de trabajo (Matus, 2008). Componen un sistema de planificación y gestión complejo que vincula diez sistemas.

> Según esta propuesta teórica un buen sistema de dirección estratégica se compone de: 1) conformación de la agenda del dirigente, 2) procesamiento tecnopolítico de problemas, 3)manejo de crisis, 4) planificación estratégica, 5) de gran estrategia, 6) presupuesto por programas, 7) de petición y prestación de cuentas por desempeño, 8) monitoreo de la gestión, 9) gerencia por operaciones, 10) escuela de gobierno. (Matus, 2008: 118).

Cada uno de ellos aportan conocimientos y técnicas particulares para elevar la calidad de la gestión en una organización. A continuación, estableceremos una breve caracterización de cada uno de ellos. La *agenda* es la materialización del uso del tiempo, entendiendo que este es el recurso mas escaso en una gestión. Los períodos de gobierno siempre son finitos y constituyen una carrera contra el tiempo para realizar en el menor lapso la mayor cantidad de acciones cuya característica debería ser la pertinencia y la eficacia con relación a los problemas que propone enfrentar.

> Toda gestión de gobierno tiene un inicio y un fin. Esta afirmación es posible de ser sostenida si se parte del reconocimiento de dos situaciones: por un lado, la vida institucional que existe antes, durante y después de los cambios de gestión y por otro la impronta que cada equipo de conducción de responsables políticos le imprime a la organización en el periodo en el cual asumen los cargos (Bonicatto e Iparraguirre, 2016: 6).

Desde esta perspectiva la agenda constituye una oportunidad para que un equipo de gobierno que tiene la responsabilidad de llevar adelante una política pública pueda establecer prioridades y minimizar las acciones que distraen del foco necesario para avanzar eficazmente con el plan de gobierno propuesto. Sin embargo, existe un riesgo en la comprensión de cuáles son las acciones que permiten avanzar en la situación objetivo propuesta, entendiendo a esta última como un modelo de la realidad, construido por el actor, donde se han logrado modificar los problemas posibles de trasformar en función del actor que lleva adelante el plan. "Situación objetivo: es la situación que se desea alcanzar con el plan. No es una meta definitiva sino un propósito pretendido en determinada situación inicial y, consecuentemente alterable en la medida en que ésta varíe" (Matus,

1997: 775). El riesgo denunciado es la incapacidad de procesar tecnopolíticamente los problemas. Las organizaciones se encuentran expuestas en forma permanente al surgimiento de *problemas*. Dicho de otro modo, los problemas son siempre para alguien, por lo que comprenden una dimensión objetiva y una subjetiva. El procesamiento propuesto como sistema de alta dirección se encarga de aplicar filtros de valor que permiten que el dirigente trabaje con problemas relevantes para la organización y su plan. Es clave en este sentido la articulación con actores que comprendan los problemas reales y sean capaces de hacerlo en un reconocimiento situacional de lo que ocurre. El *sistema de manejo de crisis* como su nombre lo indica introduce a las apacibles vidas organizacionales la existencia de factores que ponen en jaque a los procedimientos rutinarios y los procesos de toma de decisiones. Implica equipos entrenados y acostumbrados a responder ante estas situaciones. El *sistema de planificación estratégica* implica el reconocimiento de los métodos y prácticas de trabajo como herramientas fundamentales para seleccionar y explicar problemas que se constituirán en parte de la agenda del plan de la organización. Constituye una oportunidad de diseñar planes estratégicos y planes operativos que se encuentren formulados en función del reconocimiento de la agenda de problemas a los que una organización pretende dar respuesta en un período determinado. El *sistema de la gran estrategia* es una propuesta que trabaja sobre el largo plazo. Invita a las organizaciones o a sus decisores a comprender que es necesario el cálculo que incluya horizontes temporales que, si bien trascienden al menos teóricamente el período de gestión de cualquier funcionario, son necesarios para poner en perspectiva los cambios estructurales. El *sistema de presupuesto por programas* es el proceso mediante el cual se formaliza la asignación de recursos económicos presupuestarios en relación a los módulos de planificación. "Establece la correspondencia entre los módulos presupuestarios y los módulos del plan. Es parte fundamental del apoyo al sistema de rendición de cuentas por desempeño, sobre todo en lo que se refiere a eficiencia (relación recursos-producto). Solo cuando hay gerencia creativa hay demanda de presupuesto por programas" (Matus, 2008: 121).

Este *sistema de alta dirección* se convirtió en la técnica de presupuestación utilizada en nuestro país a partir de la década de los 90. El manual desarrollado por la Subsecretaría de Presupuesto del entonces Ministerio de Economía Obras y Servicios Públicos de la Nación Argentina en el año 2000 dice: "La responsabilidad de concebir los planes de acción, de fijar metas y estimar recursos físicos y financieros que requieren la ejecución de las actividades y proyectos de los programas presupuestarios radicará en las unidades que son responsables de lograr esas metas con la mayor eficacia"(El sistema presupuestario público en la Argentina, 2000). La vinculación del proceso de planificación con la formulación presupuestaria es para Matus, quien trabajó en conjunto con los responsables de la instalación del presupuesto por programas en el sistema público argentino junto a Marcos Makón, una coordinación imprescindible para sostener su definición de planificación entendida como un cálculo que precede y preside a la acción. Ese cálculo relaciona inexorablemente a la acción con los recursos necesarios para sostenerla. Desde esta concepción teórica los planes, programas y proyectos entendidos como conjuntos de acciones que en sus diferentes escalas constituyen dispositivos de diseño e implementación de política pública deben tener su correlato presupuestario en función de la identificación de las unidades de acción que incluye la planificación propuesta. El sistema de

presupuesto por programas obliga a quienes formulan planes, programas y proyectos a comprender que el presupuesto es el costeo de la acción, por lo que su análisis nos permite identificar con claridad las consistencias e inconsistencias de una planificación que tiene que mostrar con claridad su propuesta. Por supuesto por la concepción matusiana, todo presupuesto es un ejercicio de anticipación que deberá ser ajustado al momento de ser implementado. "El *sistema de presupuesto por programas* es una forma de asignación de los recursos económicos públicos por objetivos. Expresa en términos monetarios el proceso de producción de servicios y bienes que se realiza dentro del espacio que delimita las capacidades de una institución" (Matus, 1997: 688). El *sistema de monitoreo* es otra herramienta potente para la planificación en una organización, ya que permite el ajuste permanente ante los desvíos y la aparición de nuevas situaciones que necesitan ser comprendidas e incorporadas al plan. Un esquema de planificación que no contemple el monitoreo, renuncia a un elemento básico para realizar el seguimiento de la situación y la marcha de los planes. Nos permite visualizar una vez más que los procesos de diseño se completan en la acción y solapan por lo tanto el diseño con la implementación tal como retoma la propuesta de Investigación-Gestión (I+G). El *sistema de petición y rendición de cuentas* configura uno de los esquemas más resistidos en las organizaciones públicas estatales, vinculado de alguna manera a la evaluación como herramienta de la gestión.

> La evaluación se constituye en una herramienta de gestión estratégica y planificada que debe ser utilizada en forma sistemática para fortalecer el cálculo que precede y preside a la acción. La entendemos siempre vinculada a procesos de toma de decisiones para que las organizaciones no sean arrastradas a escenarios de parálisis o decisiones inadecuadas (Bonicatto y Iparraguirre, 2016:16).

El esquema de rendición y prestación de cuentas por resultados aborda la evaluación sobre cómo va el cambio situacional según las responsabilidades distribuidas institucionales y organizativas que establece la estructura modular del plan (Matus, 2008). Se evalúan los resultados logrados reconociendo la tensión que supone el reconocimiento de variables de contexto que inciden en el logro o no de los objetivos propuestos. A pesar de esta dificultad, constituye una herramienta potente que pone en juego la competencia del gestor de hacerse responsable de su plan y el avance sobre la situación objetivo propuesta. Una organización sin este sistema, tiende a naturalizar y perder reacción ante los acontecimientos que ponen en juego la eficacia y eficiencia de un plan. Su implementación incluye un sistema de premios y castigos que cada organización deberá establecer. El *sistema de gerencia por operaciones* es clave para comprender los procesos de implementación de las convocatorias a proyectos de extensión analizadas, ya que implica el reconocimiento de la gestión cotidiana donde se producen los procesos de rutinización o innovación de las prácticas en una organización. La operación como unidad coherente mínima del plan constituye un espacio de aprendizaje permanente y de producción de insumo para los ajustes al diseño. Procesos de implementación que no incluya procesos normatizados y creativos para atender a cada tipo de problemas, terminan reproduciendo tecnocráticamente sentidos que las organizaciones arrastran sin preguntar porqué. Por último, el décimo sistema propuesto es la *Escuela de Gobierno* que constituye la apuesta de Matus a formar un cuerpo dirigente que sea capaz de sostener la cultura trasdepartamental de una organización. Los últimos años de su vida estuvieron dedicados

a la formación de cuadros tecnopolíticos de diferentes países de América Latina. De los diez sistemas el autor propone un conjunto de tres, integrados por la agenda, la petición de cuentas y la gerencia por operaciones que considera un triángulo de hierro.

> Ese triángulo de hierro cumple en las organizaciones una función equivalente al sistema inmunológico en los seres humanos. Allí radica la defensa de una organización vieja contra las amenazas de perturbar su coherencia mediocre. Una reforma organizativa, al intentar elevar la calidad de gestión de algunos sistemas puede quebrar la armonía preexistente y amenazar la coherencia del conjunto (Matus, 2008: 122).

Reflexiones finales

La lectura de los supuestos viejos textos alerta acerca de la necesidad de consolidar las bases teóricas de nuestros modelos de planificación y gestión de la política pública. La obra de Carlos Matus es una referencia absolutamente vigente desde la cual pensar y mejorar nuestra capacidad de gobierno. La propuesta de Investigación-Gestión (I+G) que presentamos pretende reconocer lo que una gran cantidad de equipos hace, pero también avanzar sobre la necesidad de consolidar espacios que decidan integrar la construcción de conocimiento sistemático en clave de tiempo real, es decir, asumiendo que es absolutamente necesario comprender que el tiempo signa los procesos de gestión que en el mejor de los casos permiten contar con un par de años para lograr la mayor cantidad de resultados.

> El tiempo concierne a la política por varias razones. La acción política implica siempre la toma de decisiones que ordenan la vida colectiva en función de determinados fines y objetivos, conlleva, por lo tanto, el diseño del futuro deseado y se asienta en un presente que es el resultado de realidades heredadas del pasado (Carlos Vilas, 2013: 196).

Aparece entonces un reto doble. Ser capaces de comprender en velocidad la complejidad de la trama sobre la cual se toman decisiones y ser capaces de proponer diseños de política que estén a la altura de los desafíos, partiendo de la base que todo proceso de implementación requiere de tiempo. Resulta indispensable para avanzar en el sentido propuesto contar con herramientas que nos ayuden a garantizar los desafíos propuestos. Comprender el presente desde el entendimiento del pasado es sin dudas fundamental en esta travesía.

Bibliografía

Bernazza, Claudia (2017) Un estado al servicio del proyecto Nacional. Revista Reseñas y Debates n° 70 http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/2017/04/ryd-70.pdf

Bonicatto, María y Iparraguirre Mercedes (2016) La producción de insumos de calidad en los procesos de toma de decisiones. Aportes y restricciones de la evaluación en contextos de cambio de gobierno. Disponible enhttp://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/69140

Bonicatto, María (2019) Doble Vía. Aportes de la Planificación Estratégica Situacional a la extensión estatutaria de la UNLP. inédito

Gimeno Sacristán (Comp) (2011) Educar por competencias. ¿qué hay de nuevo? Madrid. Ediciones Morata

Matus, Carlos (2007) Adiós, Señor Presidente. Colección Planificación y Políticas Públicas. Lanús Ediciones de la UNla.

Matus, Carlos (2008) El líder sin Estado Mayor. La Matanza Universidad Nacional de La Matanza. CIGOB. Fundación Altadir. Editorial UNLAM.

Sotelo Maciel, Aníbal Jorge (2012) Cadena de valor público y planteamiento estratégico, limitaciones y virtudes del modelo. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 Nov.

Vilas, Carlos (2013) El poder y la política. El contrapunto entre razón y pasiones. Editorial Biblios/POLITEIA. Buenos Aires.

Evaluación de políticas y programas públicos para un Estado soberano e inclusivo[1]

Paula Amaya[2] y Natalia Aquilino[3]

Presentación

La comprensión de la historia política reciente y los devenires del Estado como institución que debe articular y liderar el abordaje de los problemas sociales, son centrales para cualquier estudio sobre el comportamiento de las organizaciones y la transformación social.

La reorientación del desempeño del Estado como efecto de las crisis económicas, sociales y políticas de fines del siglo pasado e inicios del presente en países como Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela permiten discernir el desarrollo de nuevos paradigmas de producción e implementación de políticas públicas (Vilas, 2011).

Este escenario complejo de empoderamiento del Estado y liderazgo político ha implicado en Argentina la implementación de políticas como la Asignación Universal por Hijo, el programa Conectar Igualdad y PROCREAR entre otros[4].

La implementación de estas decisiones –y sus resultados - en su momento y la situación política, social e institucional de la actualidad en países como Argentina y Brasil trae consigo diferentes reflexiones y debates. Una de las discusiones necesarias gira en torno a las capacidades que las organizaciones públicas presentan (y no presentan) para llevar a cabo de manera sostenida políticas que logren una distribución más equitativa de los recursos y un ejercicio pleno de los derechos humanos. En este sentido, cobra fuerza tanto en el plano académico como de gestión interrogantes que pueden organizarse alrededor de la siguiente pregunta:

---

1 Una primera versión de este artículo fue publicado en "Gobernar para el ejercicio de derechos: Desafíos y estrategias 2020", publicación del Programa de investigación Gobierno, Políticas Públicas y Transformación Social de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ).

2 Doctora en Políticas Públicas y Transformación Social, Universidad Autónoma de Barcelona. Master en Gobierno y Desarrollo (UNSAM). Licenciada en Ciencias de la Educación (UNLP). Docente e investigadora. Directora del Programa "Gobierno, políticas públicas y transformación social" de la Universidad Nacional Arturo Jauretche. Directora del posgrado Especialización en Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad Nacional Arturo Jauretche y la Universidad Nacional de Lanús. Docente invitada en diferentes posgrados de Argentina y España.

3 Directora de Monitoreo y Evaluación de CIPPEC.

4 *Asignación Universal por Hijo*: Asignación universal mensual que le corresponde a los hijos de las personas desocupadas, que trabajan en el mercado informal o que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil. *Programa Conectar Igualdad*: Política de inclusión digital de alcance federal, implicó la distribución de netbooks a estudiantes y docentes de las escuelas secundarias, de educación especial y de los institutos de formación docente de gestión estatal del país, acompañada de una fuerte política de fortalecimiento de inclusión de las nuevas tecnologías en la gestión educativa. *PRO.CRE.AR BICENTENARIO:* Iniciativa del Gobierno Nacional que implicó la entrega de más de 400 mil créditos hipotecarios para la construcción, ampliación, terminación y refacción de viviendas, como así también la adquisición de aquellas que fueron construidas por el Programa a través de desarrollos urbanísticos.

¿Qué instituciones públicas hacen falta para abordar los desafíos de un Estado soberano e inclusivo en la región?

Evidentemente no es posible responder a tal pregunta en 10 páginas, pero si nos planteamos el objetivo de presentar una perspectiva de valoración de las políticas que pone el foco de atención en los resultados sociales de las mismas, superando los abordajes más difundidos, concentrados en el seguimiento de los procesos y la rendición de cuentas.

Un Estado con fuerte incidencia en las cuestiones sociales, necesita ejercer un liderazgo competente para la resolución de las diferentes problemáticas. Esto conlleva al desafío de fortalecer tanto *el compromiso político y social* como *las competencias* de los actores que intervienen en el ciclo de vida de las políticas públicas.

Inscribimos el desarrollo de este trabajo en el marco de los modelos de formulación, implementación y evaluación basados en la comprensión de las políticas públicas como el resultado –en gran parte- de la confrontación entre los distintos grupos de interés implicados en los procesos de producción social en un momento y contexto histórico y territorial determinado (Entre otros: Colomer, 1991; Olson, 1992; March, y Olsen, 1993; Mann 1997).

Si bien entendemos que los resultados de los procesos decisorios de las políticas públicas dependen de las interacciones que se establecen entre una pluralidad de actores, incluimos como prioritario dentro de ese mapa de actores a quienes tienen la responsabilidad de liderar esos procesos decisorios, explicitando el contenido de las "banderas" que guiarán la batalla.

Las "banderas" (metafóricamente) son las que expresan aquellos valores que constituyen los posicionamientos de personas y grupos – por ejemplo, quienes constituyen un gobierno. Sin una discusión sobre los valores, los sentidos, el horizonte social deseado que funda la acción, los diseños institucionales se vuelven entidades sin bases sólidas. En palabras de Carlos Vilas (2013) "Es necesario discutir el juego mismo antes que sus reglas".

Tal como afirma Joan Subirats (2014) "La toma de decisiones importantes en la solución de los problemas colectivos como problema científico tiene que ver directamente con nuestra vida como ciudadanos (agregamos y ciudadanas). Una ciencia de las políticas que quiera afirmar la propia relevancia, incluso práctica, no puede eximirse de plantear preguntas y tratar de dar respuestas adecuadas".

Por lo tanto, este trabajo se encuadra en el interés de constituirse un aporte concreto al proceso de toma de decisiones inscriptas en gobiernos latinoamericanos que tengan como bandera, que resalten como valor, la transformación social necesaria para lograr una distribución de los recursos que incluya a todos y todas en el ejercicio de los derechos humanos.

Es en este marco que nos interesa analizar cuáles son las capacidades estratégicas necesarias de construir para lograr este objetivo valorativo.

En términos generales resulta central fortalecer un Estado con mecanismos de articulación y coordinación estratégicos, instancias de programación y evaluación que expresen

tanto los valores del grupo gobernante como los diferentes intereses de actores involucrados, criterios que normen tanto el desempeño institucional como de las personas. Estas competencias deben articularse en organizaciones con estructuras flexibles, capaces de construir una relación coherente entre las competencias del Estado, las misiones institucionales y los desempeños de grupos y personas.

Es necesario también fortalecer estrategias de planificación y evaluación de los resultados de las políticas y programas, a cargo de los responsables de las principales áreas de gobierno, de forma articulada e integral, atendiendo a la complejidad que caracteriza a las políticas.

En este artículo nos proponemos entonces dos objetivos. En primer lugar, compartir una caracterización del estado de situación de "institucionalización" de la evaluación, su desarrollo y su práctica en el nivel nacional de gobierno en Argentina, situando este diagnóstico en el contexto latinoamericano. En segundo lugar, desarrollar un modelo de evaluación de políticas públicas que entendemos pone en cuestión las prácticas de evaluación dominantes en la región (fundadas en nociones que enfatizan el control externo y el enfoque economicista).

Partimos de la idea de que la construcción de un Estado latinoamericano soberano necesita de un modelo de evaluación político integral fundado en una perspectiva de derechos, que se oriente principalmente a analizar, valorar y socializar la transformación social promovida por las políticas (Pichardo, 1997; Cunill, 2003 entre otres).

Las políticas universales potencialmente implican la conquista de derechos sociales postergados. Pero a la vez, interpelan fuertemente a las organizaciones públicas, desafiándolas a lograr un mejor desempeño y mayores niveles de cooperación y articulación interinstitucional, entre otras cualidades. La evaluación como estrategia de gobierno puede contribuir a responder a algunos de los interrogantes que vinculan la acción estatal con los resultados de las políticas. Por ejemplo:

- ¿Cómo abrir 2 millones de cuentas bancarias para liquidar la Asignación Universal por Hijo con criterios de igualdad en tiempo y forma?
- ¿Cómo intervenir de forma estratégica en el mercado inmobiliario para que los actores privados no lleven al fracaso a una política de acceso a la vivienda como el PROCREAR?
- ¿Cómo entregar 3.500.000 de netbooks y lograr que millones de docentes en todo el país hagan un uso pertinente de este elemento dentro el aula?

Podemos estar de acuerdo en que un Estado soberano, con una fuerte intervención social, necesita de instituciones sólidas, competentes, "capaces". Creemos además que esta construcción y fortalecimiento no es una cuestión tecnocrática.

Carlos Vilas (2013) parte del concepto de recuperación de la política como herramienta de construcción y transformación social, haciendo un aporte de "cambio de rumbo" a ciertas producciones dominantes del último cuarto de siglo donde se le asigna un rol instrumental y se la trata como un asunto técnico. La cuestión de la política como conflicto

es central para abordar el concepto de calidad institucional, dado que "el mejor resultado social posible" es una variable con múltiples interpretaciones y se configura a partir de la interacción de factores materiales y valorativos. Las instituciones y el ejercicio de las políticas públicas no son ajenas a esta realidad, y por lo tanto, a la hora de abordar cuestiones de diseño, implementación y evaluación de las políticas resulta imprescindible abordar los "sentidos", las visiones sobre la sociedad pretendida, y sus implicancias en el modelo de Estado y administración que esto determina.

1. Evaluación de políticas y programas en América Latina en general y Argentina en particular: Diagnóstico de situación

La evaluación de políticas y programas en el contexto latinoamericano

El desarrollo que las tendencias de la evaluación de políticas acotadas al control externo o la rendición de cuentas han tenido en la década del noventa en nuestro continente, indican que este tipo de evaluación es insuficiente para abordar el fortalecimiento de las políticas públicas y sus resultados en la actualidad (Ospina, 2002).

Las perspectivas de la evaluación centradas en la eficacia administrativa y la rendición de cuentas son útiles y necesarias para promover mejores sistemas de gestión y aumentar la transparencia de la acción pública, circunscribiendo su incidencia (utilidad) al ámbito institucional o a la valoración de la sociedad civil especializada. Para fortalecer el potencial de la evaluación es necesario desarrollar estrategias de evaluación que abarquen no solo la gestión, sino también el gobierno (Subirats, 2004). Comprender el gobierno, implica comprender el contexto político y social en el cual la evaluación se desarrolla y situar los análisis institucionales, en ese contexto.

La evaluación no ha dejado de ser tema de agenda gubernamental en la mayoría de los países de América Latina, en los últimos 10 años (Lazaro, 2015). Las decisiones tomadas dan cuenta de cambios producidos en relación al "posicionamiento" de la evaluación de políticas y programas en el ámbito estatal. Los esfuerzos para fortalecer el lugar y la incidencia de la evaluación en la toma de decisiones, aún con diferencias entre los países y los distintos momentos, es una constante. Esto nos permite sostener que, aunque de forma gradual y a pasos lentos, se puede hablar de una mayor relación entre los objetivos prioritarios de desarrollo social de los gobiernos y las prácticas de evaluación, aunque todavía no podamos hablar de una práctica madura o extendida de manera homogénea.

¿Cuáles han sido los principales cambios en los diseños estructurales y competencias de las instituciones de evaluación?

Como dato particular, las iniciativas recientes para el fortalecimiento de los sistemas de evaluación, suelen generalmente estar más relacionadas con la definición de objetivos estratégicos o metas de desarrollo o planes de planes de gobierno (depende del caso). Aún con diferencias, se advierte una tendencia a vincular la evaluación con el registro y valoración de los resultados alcanzados por los gobiernos en materia social.

Por otro lado, una coincidencia es la ubicación de estas áreas en el poder ejecutivo, bajo la coordinación de autoridades políticas vinculadas con la planificación. De hecho, en las estructuras comúnmente dependen de ministerios o secretarias de planificación, áreas en directa dependencia de las presidencias. Esta cuestión puede estar hablando de una tendencia (Casos de Brasil, Colombia, Ecuador, entre otros).

Otra caracterización común es el esfuerzo en orientar los sistemas de evaluación a la identificación de resultados, más que procesos. Si bien todavía se advierten dificultades en las prácticas de evaluación para alcanzar este propósito, al menos los manuales, guías y documentos analizados muestran una orientación similar en este sentido (SINERGIA, 2012; CONEVAL, 2015; CNCPS/SIEMPRO, 2018).

Además, la práctica evaluadora en América Latina fue ganando autonomía como estrategia de gobierno y se despliega como campo específico dentro de la Administración Pública. Por un lado, existe legislación que la enmarca legalmente, la fortalece y le otorga una base de ejercicio sistemático (los mejores ejemplos son los de Costa Rica, Colombia, México, Argentina). Ya sea en la Constitución Política, en leyes, reglamentos operativos o decretos de los poderes ejecutivos. Por otro lado, se observa un progresivo aumento de su capacidad presupuestaria con líneas específicas destinadas a su planeación y ejecución en los presupuestos nacionales centrales o sectoriales, subnacionales y municipales (Costa Rica, México, Chile entre otros).

Otra particularidad de la región, es que la evaluación de políticas fue creciendo en instrumental técnico propio que le otorga un lenguaje en común (en desarrollo) y una práctica que puede dialogar horizontalmente entre Estados. Herramientas como los planes nacionales de evaluación, los manuales de operación, los glosarios terminológicos y los debates metodológicos vigentes le están aportando una mirada propia, "desde el Sur", al campo.

Los escenarios de gobierno, en los diferentes niveles, presentan la oportunidad de fortalecer la incidencia de la evaluación en los procesos de toma de decisiones acerca de las políticas y los programas públicos, pero no en cualquier contexto.

Los avances llevados a cabo en América Latina, nos permitirían pensar que la evaluación se consolida –aún con lentos avances y algunos retrocesos- como práctica en el proceso de toma de decisiones del Estado.

En relación con esta afirmación, entendemos que el progreso de la evaluación en los próximos años será central para afianzar la relación entre ella y las decisiones públicas que fortalezcan políticas efectivas de inclusión social.

Al mismo tiempo, la región presenta una oferta académica en crecimiento de nivel universitario (especialmente de posgrado) y también desde los entes estatales vinculados a la capacitación de los funcionarios públicos sobre temas vinculados a la evaluación de políticas y programas (México, Chile, Argentina)[5].

Por último, es importante destacar que también se observa un crecimiento notable de sociedades, redes y asociaciones de evaluación que trabajan en contextos de gran diversidad. Este escenario complejo ofrece una gama de intereses múltiples en los que se pueden focalizar estas Organizaciones Voluntarias para la Evaluación Profesional (VOPE, por sus siglas en inglés), las cuales se organizan en grupos de trabajo para plantearse objetivos concretos al respecto y generar acciones para su cumplimiento profesional y voluntario de diversos colegas miembros de la Red EvaluAR, distribuidos por la geografía argentina.

El desarrollo de la evaluación de políticas y programas en Argentina: Un panorama general sobre el nivel nacional de gobierno

Durante el año 2018 se realizó en Argentina un estudio diagnóstico de situación de la institucionalización de la evaluación en el nivel nacional de gobierno, a cargo de integrantes de la red EvaluAR de diferentes instituciones, liderados principalmente por profesionales de la Universidad Nacional de La Plata, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) y la Universidad Nacional Arturo Jauretche con apoyo del Programa *Peer-to-Peer* (P2P) de EvalPartners y la Organización Internacional para la Cooperación en Evaluación (*InternationaI Organization for Cooperation in Evaluation, IOCE*)[6].

El diagnóstico se concentró en conocer el estado de situación sobre diferentes aspectos relacionados con la institucionalización de la evaluación. Participaron del estudio más de 40 personas de diferentes perfiles que fueron abordadas a través de tres metodologías diferentes.

En términos generales podemos concluir de la lectura de ese estudio que el grado de desarrollo de la evaluación es heterogéneo entre ministerios, siendo de todas formas bajo su grado de institucionalización. Existen áreas de evaluación con profesionales, cuyas principales tareas se relacionan con el seguimiento de ciertos programas. Las evaluaciones sobre los resultados de los mismos se dan de forma ocasional no sistemática, sus conclusiones generalmente no tienen incidencia en la toma de decisiones y no existe un plan nacional de evaluaciones.

5 En Argentina, encontramos 3 propuestas de formación en posgrado específicas en evaluación, siendo una de ellas dictada en conjunto entre la Universidad Nacional Arturo Jauretche y la Universidad Nacional de Lanús.

6 Destacamos la participación de Susana Ortale, Beatriz Horrac, Erika Roffler, María Laffaire, Romina Perez, y Gabriela Molina en la construcción de información en este estudio diagnóstico.

Así como existen áreas profesionales con competencia de evaluación en diferentes ministerios, no se encuentra un órgano que desarrolle esa función a nivel nacional de forma integradas sobre las políticas, programas, objetivos de desarrollo o plan de gobierno.

Aunque el 90% de las personas entrevistadas consideran que la evaluación potencialmente puede incidir en el ejercicio democrático a través del mejoramiento de la relación entre sus componentes, el 45% entiende que en la práctica la evaluación en Argentina no incide concretamente en el fortalecimiento de la democracia o lo hace en experiencias acotadas, discontinuas, sin una incidencia sostenida. Respecto de la relación entre evaluación de políticas y programas en Argentina y fortalecimiento de la gobernabilidad (cooperación entre instituciones y actores en el abordaje de los problemas priorizados por la comunidad política y social), el 40% de las personas entrevistadas considera que no existe una incidencia porque la práctica de la evaluación está acotada al ámbito institucional estatal.

En Argentina no tenemos una política que ordene la función de monitoreo y evaluación de las acciones del Estado Nacional. Las regulaciones (leyes, decretos, resoluciones) que existen se enfocan en el control del gasto y no definen mandatos ni lineamientos para el monitoreo y evaluación de los resultados de desarrollo que se logran ni del desempeño de las agencias de gobierno.

En 2018 encontramos el decreto del Poder Ejecutivo Nacional 292/2018 que asigna la rectoría del monitoreo y evaluación de las políticas sociales al Consejo Nacional de Coordinación de las Políticas Sociales (CNCPS) a través del Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO). Este decreto exige además la elaboración y ejecución de un Plan Anual de Evaluación de las políticas estratégicas de gobierno, aunque a más de un año de su aparición no es posible identificar avances significativos en esta iniciativa.

El Ministerio de Educación cuenta con dos áreas transversales con funciones de M&E. La Secretaría de Evaluación de la Calidad Educativa que se concentra en la evaluación de la política educativa y la Jefatura de Gabinete que se focaliza en el seguimiento de la gestión del desempeño de programas y proyectos.

El Ministerio de Producción y Trabajo cuenta con un área de monitoreo y evaluación de la producción a nivel de la Secretaría de Transformación Productiva y un área transversal con funciones de M&E a nivel de la Secretaría de Empleo.

Se distinguen dos tipos de monitoreo en las prácticas de los ministerios que cumplen distintas funciones: monitoreo de programas y monitoreo de gestión. El primero focaliza en los resultados de políticas, planes y programas sectoriales y el segundo mira la gestión a través de metas de desempeño, supervisión del presupuesto y el gasto y dotaciones.

La realización de evaluaciones en los organismos se caracteriza en términos generales por los siguientes rasgos: i) un bajo nivel de planificación de la actividad evaluativa, ii) estructuración de la actividad evaluativa en función de la demanda de organismos internacionales, iii) realización de algunas evaluaciones puntuales y múltiples estudios de carácter descriptivo. Al preguntar por la realización de evaluaciones en la mayoría de los

casos se incluyen en las respuestas la referencia a la realización de una multiplicidad de estudios de carácter descriptivo sobre tres aspectos: i) capacidades organizacionales, ii) características de la población objetivo y iii) procesos de gestión e implementación.

Estos datos colaboran en la confirmación de la necesidad de avanzar en el fortalecimiento de la evaluación de políticas y programas, tanto en el plano conceptual como de la práctica, consolidación e incidencia en el campo de las políticas públicas. El apartado construido a continuación forma para de este desafío. Resaltando nuevamente que el tratamiento de la temática de la evaluación no puede estar escindida de la discusión sobre modelo y rol del Estado, cuestión sobre la cual hemos planteado un posicionamiento al inicio de este artículo. Entendemos como valor prioritario la construcción y el fortalecimiento de Estados que puedan liderar la transformación social necesaria para lograr una distribución de los recursos que incluya a todos y todas en el ejercicio de los derechos humanos.

La evaluación desde una perspectiva integral y la toma de decisiones para lograr mejores políticas públicas

La perspectiva integral de la evaluación parte de principios y criterios que implican la necesidad de fortalecer el liderazgo político y social del Estado y se sostiene en una concepción que enfatiza y pretende potenciar la capacidad transformadora de las políticas públicas, en la consolidación del pleno ejercicio de los derechos humanos.

El propósito de esta segunda parte del trabajo es desarrollar los principales aspectos de una perspectiva integral de la evaluación, cuestión que consideramos estratégica para fortalecer un modelo de Estado soberano en América Latina.

En primer lugar, referimos a los principales aspectos de una perspectiva integral de la evaluación, comenzando por su definición.

La evaluación integral de políticas y programas públicos es una práctica de construcción, análisis y comunicación de información para mejorar tanto los procesos como los resultados de las decisiones e intervenciones del Estado. Implica una reflexión social compleja y participativa, que incluye el intercambio crítico y propositivo sobre los cursos de acción. El foco principal de atención de la evaluación se centra en la identificación, valoración y socialización de los resultados construidos por las políticas y programas, en términos de cambios sociales producidos en las condiciones de vida de la población.

Esta definición refleja un tipo de evaluación que se desarrolla como intento de abordar la temática desde la complejidad político – social que la misma implica, ligada a la toma de decisiones de políticas públicas y la gestión de las mismas. La perspectiva integral de la evaluación tiene el foco de atención puesto en los resultados sociales de las políticas, teniendo en cuenta la necesidad de valorar tanto los diseños, procesos, resultados e impactos involucrando la percepción de los grupos involucrados.

Se impulsa desde la promoción de los derechos humanos, entendiendo que los problemas de desigualdad social, libertad de expresión y organización política deben ser el eje vertebral de toda intervención en el ámbito de las políticas públicas.

Además, se desarrolla desde la preocupación por lograr la igualdad de oportunidades y trato efectiva entre hombres y mujeres, teniendo en cuenta el atropello a estas últimas que todavía las instituciones sociales y políticas reproducen.

La construcción, seguimiento y valoración de las políticas es una estrategia necesaria para el fortalecimiento de Estados soberanos, tanto para acompañar la construcción de la calidad institucional en sus dos sentidos como para consolidar la cohesión social alrededor de los resultados de las políticas. En este último sentido la perspectiva integral hace referencia a la competencia, deber y responsabilidad de comunicar efectivamente los resultados alcanzados en el ejercicio de su función de los y las funcionarias públicas con cargos directivos.

Resulta necesario promover este tipo de evaluación construyendo y fortaleciendo su institucionalización.

En los diseños de las instituciones públicas, la evaluación integral de políticas y programas debiera principalmente estar a cargo de un área vinculada a la planificación, con dependencia de la máxima autoridad posible del poder ejecutivo. Esta institución integrará y articulará a las diferentes dependencias y actores que bajo su órbita ejerzan responsabilidades en la toma de decisiones respecto de las políticas y programas públicas.

Por ejemplo, una secretaría de evaluación, dentro de la estructura de un ministerio o secretaria general de planificación, dependiendo de la presidencia de la Nación (Senplades, Ecuador, 2012).

A su vez, esta instancia de evaluación de políticas y programas debiera integrar y articular otras áreas inscriptas en los ámbitos de las políticas sectoriales (ministerios, secretarias, organismos) y programas especiales.

¿Una agencia nacional de planificación y evaluación? ¿Una Secretaría de Estado dependiente de los Ministerios de planificación (poder ejecutivo)? ¿Una jefatura de gabinete que efectivamente ejerza la conducción de un sistema integrado de evaluación?

La discusión sobre la fisonomía no dispone de una respuesta única. Más bien entendemos que puede asumir diferentes formas y dependencias, pero que en todas ellas debe tenerse en cuenta la primera cuestión de relevancia constitutiva y determinante de un sistema de evaluación integral: la cercanía con la toma de decisiones estratégicas.

Esta perspectiva de la evaluación supone la existencia de otros sistemas y subsistemas, con los cuales interactúa, pero a la vez se diferencia: los procesos de rendición de cuentas, las evaluaciones de los organismos de control, las auditorías internas o externas si existieran y las evaluaciones puntuales que pueden estar pautadas por las fuentes de financiamiento de los programas si así correspondiere.

Uno de los desafíos más importantes que plantea la institucionalización de la evaluación en nuestro continente es el de una mejor articulación entre los diferentes tipos y actores que comparten competencias de evaluación de políticas y programas, aunque tengan diferentes perspectivas y objetivos, resulta necesario mejorar el diálogo y trabajo conjunto entre estas instituciones, para potenciar logros, evitar solapamientos y contribuir de forma conjunta a la mejora en los procesos de toma de decisiones.

Las diferencias entre esta forma o perspectiva de evaluación y los mecanismos de rendición de cuentas, por ejemplo, son varias.

En primer lugar, no se le asigna a la perspectiva integral un rol de control y, por lo tanto, el énfasis no estará puesto en la "independencia" (pretensión altamente cuestionada en todo tipo de evaluación) ni en la escisión entre "la política" y "la evaluación". Precisamente, la perspectiva integral de la evaluación se plantea como una intervención política, surgida de la responsabilidad que ciertos actores tienen no solo sobre el uso de los recursos públicos y el apego a las reglamentaciones, sino también sobre los resultados que efectivamente se alcanzan o no mediante el ejercicio de sus funciones, no en términos individuales, sino en relación a las políticas, programas u áreas que se encuentran bajo su liderazgo.

Otra diferencia tiene que ver con la centralidad del aprendizaje y la incidencia en la toma de decisiones de una perspectiva integral de la evaluación. Precisamente por eso se piensa y propone bajo la órbita y cercanía de los y las responsables de las políticas y programas. Son procesos centrados en la reflexión colectiva, la consideración y análisis de resultados, la comunicación certera de los mismos, y sobre todo la toma de decisiones sobre los cursos de acción futura.

La evaluación se sitúa frente al desafío de diseñar intervenciones que sean sinceras con sus posicionamientos de valores, confiables respecto de la información que producen y pertinentes en sus conclusiones de modo tal que la mejora de las políticas públicas, sea siempre el punto de llegada.

La evaluación, desde una perspectiva integral, puede resultar un aporte importante a la mejora de la acción estatal orientada a lograr la transformación social y el ejercicio pleno de derechos. Pero este propósito plantea una serie de desafíos a tener en cuenta a la hora de pensar, describir o proponer sistemas de evaluación integral.

Uno de ellos, es la necesaria articulación de la esfera política y la esfera "técnica" que conviven y habitualmente confrontan en la administración.

Las decisiones públicas se construyen a través de "lo posible", en un marco de intereses individuales, grupales y sociales en continua negociación, alimentadas, entre otros elementos, tanto por posicionamientos ideológicos y estratégicos como por saberes.

El diálogo en un contexto de puja constante, entre la lógica de la política y la lógica de la administración es un desafío principal de las evaluaciones desde una perspectiva integral.

En tanto planificación, desarrollo, política, territorialidad, participación, resultados sociales y evaluación pueden ser palabras interesantes para pensar de forma articulada.

La formulación e implementación de políticas con resultados en materia de inclusión social, se vieron acompañadas del registro de significados de esas políticas. En Argentina, por ejemplo, existen diferentes y variadas evaluaciones de las principales políticas llevadas a cabo en los últimos años: Asignación universal, Conectar Igualdad, Procrear, entre otros.

Ahora, estas evaluaciones no han sido planteadas de manera sistemática, ni se han establecido en las instituciones como procesos constitutivos y permanentes de la gestión de las políticas.

La evaluación de las políticas y programas públicos es una estrategia importante a la hora de mejorar el proceso de toma de decisiones en el ámbito estatal. Este potencial de la evaluación integral se fundamenta en el reconocimiento de la fuerte relación de incidencia recíproca que la misma adquiere con el entorno político y estatal.

El desarrollo de prácticas de evaluación, en ciertos contextos y tipos, aporta a la mejora de la calidad de las instituciones públicas.

La evaluación integral, se focaliza en los resultados de las políticas, para tomar decisiones de mejora en la gestión de las mismas. Por lo tanto, se plantea como una estrategia de articulación y visión completa del concepto de calidad institucional, planteando la comprensión tanto de los procesos, como de los efectos de las decisiones y acciones del Estado.

En este sentido, la evaluación debe "sobrepasar" los límites de la administración. Las políticas implican a otros actores, grupos y colectivos sociales, por lo tanto, resulta importante tener en cuenta al sistema político en su conjunto. Si se acota el desarrollo de la evaluación al ámbito de la administración, esta no será un tema de interés en el ámbito de toma de decisiones sobre las políticas.

Las experiencias de evaluación que contienen elementos relacionados con una perspectiva integral, es decir que se orientan principalmente a la valoración social de las políticas, lo hacen desde una perspectiva de actores, retomando la pluralidad de aspectos que conforman una política.

¿Cuáles son las condiciones que debemos tener en cuenta para promover este tipo de evaluaciones?

A continuación, compartimos algunas ideas para la implementación de esta perspectiva de evaluación, en la construcción de Estados soberanos.

1- La evaluación integral debe situarse cercana a la toma de decisiones estratégicas

Las experiencias recientes en diferentes países del continente nos impulsan a pensar que resulta deseable que la evaluación se desarrolle asociada tanto a los planes de desarrollo a nivel país (o región si hablamos de un nivel superior o inferior de gobierno), como a los planes sectoriales de las políticas (salud, educación, infancia, etc.). La evaluación integral debe abordarse asociada a las instancias de planificación de las políticas públicas.

El primer desafío de los equipos de evaluación puede ser mantener una cercanía crítica, reflexiva y propositiva con los ámbitos de toma de decisiones estratégicas en los cuales se desarrolla.

La tecnificación, aislación y supervivencia fronteras hacia adentro de los sistemas de evaluación, es un riesgo que debe controlarse antes de cualquier otra pretensión de la práctica evaluativa.

Frente a este desafío, es importante pensar en la necesidad de impulsar consensos políticos basados en las instituciones de evaluación existentes, en las trayectorias históricas recientes que el país – o la región- ha presentado en la temática. Las posibilidades de éxito en la construcción de perspectivas integrales de evaluación aumentan si estratégicamente se inician y desarrollan desde la articulación de los actores institucionales ya vinculados desde la formalidad o la práctica con la evaluación.

Otra cuestión central es poner en marcha estrategias de incidencia en la toma de decisiones, analizando las potencialidades y viabilidad para la incidencia de los resultados de la valoración en el proceso de toma de decisiones.

En el momento de diseño, en la construcción de acuerdos y en la implementación, es necesario tener presente "el después de la evaluación". El análisis de "los usos" debe ser constitutivo del proceso desde el inicio. La reflexión y diálogo con los equipos de gestión de las políticas acerca del "para qué evaluar", fortalece la relación de la evaluación con la toma de decisiones. Esta no es una cuestión que pueda dejarse para el final, o peor aún, que quede fuera de las estrategias mismas de la evaluación.

2- La evaluación integral se nutre de diferentes tipos y metodologías de evaluación

La evaluación integral se plantea como perspectiva. No se define únicamente ni por el momento en el cual se realiza, ni por el tipo de evaluación que realice.

La pretensión de incidencia en la toma de decisiones estratégicas y valoración de la transformación social de las políticas y programas, nos indica que la evaluación integral debe – o puede ser- tanto de diseño, de procesos, de resultados y/o de impactos.

La pretensión ideal sería que un área de evaluación integral realice todo tipos de evaluaciones, exceptuando las obligaciones de control, transparencia y rendición de cuentas que debieran permanecer como competencias de los organismos creados específicamente para tal fin.

Una de las características principales de la perspectiva integral de la evaluación es la comprensión de la centralidad que la perspectiva de actores tiene a la hora de valorar los múltiples aspectos que constituyen una política o programa público.

Se entiende que la evaluación integral es una construcción colectiva, por lo tanto subjetiva, y que el equipo evaluador debe contar con las competencias adecuadas para liderar el proceso, proponiendo sobre el escenario a los protagonistas y equipos de la gestión de las políticas: responsables, equipos, equipos relacionados, sujetos de las políticas, expertos, entre otros.

No existe una única metodología propia de la perspectiva integral de la evaluación, las estrategias y selecciones metodológicas dependerán de las características de la cuestión a evaluar, los recursos, las competencias para hacerlo, entre otras cuestiones.

Por lo tanto, la cuestión radica en construir estrategias metodológicas pertinentes, centradas en las perspectivas de los actores, que cuiden sobre todo el respeto por los enfoques de derechos, entre otros, las identidades culturales y la igualdad de género.

Para esto, es necesario constituir equipos preparados y profesionalizados. Las competencias que estos equipos deben expresar con diversas, y puede ser este un tema de investigación en sí mismo. Pero, en términos generales, deben ser personas formadas en técnicas de investigación social, que comprendan el complejo entramado que se corresponde con las políticas públicas, que sean capaces de intervenir con empatía desde un rol de facilitador /a de un proceso de reflexión, más que de experto portador de verdades.

3- La evaluación integral se basa en la promoción de la cultura de la evaluación

La punición no resulta un incentivo articulador de perspectivas integrales de evaluación, los diseños y prácticas de evaluación integral deben apostar al fortalecimiento de la cultura de la evaluación como estrategia eficaz para la valoración y comunicación política del curso de las políticas públicas. Para lo cual, será necesario profundizar en programas de mejoras de las competencias estratégicas y metodológicas para la evaluación, en ámbitos de formación en la temática, en redes de profesionales y otros ámbitos congregantes de evaluadores y evaluadoras.

Resulta necesaria la discusión sobre los saberes faltantes para encarar experiencias de evaluación con un lenguaje político, basado en la comprensión de la complejidad de las políticas públicas. Nociones sobre Estado, historia de las instituciones, sistema político, sociología política, administración, entre otros saberes, son necesarios para promover cultura de la evaluación, para luego concentrarse en las competencias necesarias para diseñar, liderar y llevar a cabo prácticas integrales de evaluación.

La práctica de la evaluación integral implica la construcción de capacidades de evaluación al tiempo que se implementa un ejercicio participativo y colectivo de reflexión social sobre los resultados de la acción estatal. Una práctica así definida, deja instalado necesariamente el sentido político y técnico de valorar a la evaluación como función de

transformación social de largo plazo y la importancia de dirigir el proceso desde el Estado para nutrir su capacidad soberana.

4- El proceso de evaluación integral debe tener como norte el conocer y valorar la incidencia social de las políticas y programas.

Por último, la cuarta cuestión constitutiva de la perspectiva integral de la evaluación: el foco en los resultados sociales de las políticas.

Hemos desarrollado que la evaluación integral no se acota a "un" momento ni tipo de evaluación, debido a que es, tal como se expresa, una perspectiva.

De todas formas, la centralidad del propósito de conocer y valorar los resultados sociales de las políticas y programas es una característica esencial de la perspectiva integral de la evaluación.

Esto significa que principalmente interesa a esta perspectiva visualizar la relación entre las acciones del Estado y los cambios en las condiciones de vida de la población sujeto.

La motivación de la perspectiva integral de la evaluación es su potencial como aporte al proceso de toma de decisiones públicas, en la valoración de un contexto donde el protagonismo de la intervención estatal promueva el desarrollo con inclusión.

El registro, análisis y valoración de las mejoras en la calidad de vida de la población (o ausencia de ellas), asociadas a la intervención estatal "guía" las intervenciones de una evaluación integral. La evaluación en el momento de diagnóstico, la calidad de los procesos, la identificación de resultados, debe estar orientadas a la promoción del registro y valoración de mejores resultados sociales de las políticas.

El objetivo es fortalecer la relación entre las acciones del Estado y la mejora efectiva de las condiciones de vida de la población, influyendo en el proceso de toma de decisiones. Por lo tanto, cada acción de la evaluación integral está orientada a registrar la incidencia de las políticas o programas en la población sujeto.

Reflexiones finales

Dentro del campo de la evaluación, la evidencia empírica y la literatura muestran que en América Latina se observa un progreso en la institucionalización de la evaluación, expresada en diversas iniciativas, especialmente la evaluación de programas que se incrementan progresivamente, lo que a su vez constituye una herramienta para la rendición de cuentas. Sin embargo, los estudios también muestran que el foco principal de las evaluaciones es de naturaleza económica, administrativa o gerencial, descuidando la inclusión de nuevos enfoques participativos o aprendizaje colaborativo basado en la experiencia.

Existe una relación de incidencia entre la evaluación de políticas y programas y el fortalecimiento de la democracia, aunque por supuesto este no es el único componente de la compleja situación social y política que atraviesa nuestro continente.

Resulta necesario entender a la administración como uno de los componentes del sistema político, directamente influenciado por los devenires históricos y complejas relaciones existentes entre los elementos que lo conforman. En este sentido, la falta de capacidad institucional del Estado para liderar el abordaje de las necesidades de los sectores más vulnerables de la sociedad (empleo, educación, salud, bienestar social, estabilidad económica, etc.) no es una mera consecuencia de la ineficacia de la administración, es el devenir histórico de un modelo de Estado que ha predominado en América Latina –salvo excepciones históricas- donde la agenda de las decisiones y acciones no se encontró sustentada en la política como medio de construcción de un Estado integrador de las necesidades sociales, sino en los objetivos de grupos minoritarios de poder dominante.

Entendemos que la calidad de las instituciones públicas también debe incluir parámetros de valoración de los resultados sociales efectivamente alcanzados por la intervención estatal. Una gestión de calidad entonces es aquella cuyos logros son visibles en las mejoras que ha provocado en la calidad de vida de la población involucrada. Además, los estándares de calidad también deben contemplar los diferentes aspectos que hacen a la gestión y sus procesos.

Si los resultados y procesos son esferas constitutivas de la calidad institucional, los planes de mejora de las decisiones y acciones estatales debieran proponerse fijando estrategias y objetivos para ambas esferas. La atención de una sin la otra atenta contra las políticas en el mediano plazo. Una gestión puede perfectamente mejorar sus sistemas de empleo público, poniendo en marcha las estrategias mejor ponderadas en el ámbito: incentivos al desempeño, diseños de carrera pertinentes, equipos de trabajo competentes, entornos laborales estimulantes, sin modificar la incidencia de los efectos de esa institución en la población. El mismo razonamiento podemos utilizar para los distintos aspectos que hacen a la gestión pública: el diseño de sus estructuras, la comunicación de sus resultados, la mejora de los procesos, etc.

Por lo tanto, las concepciones de calidad acotadas a las fronteras internas del desempeño institucional, no nos llevan directamente a mejorar las políticas y sus resultados.

Por el contrario, y de la misma manera, los resultados sociales efectivos, difícilmente se lleven a cabo de forma sostenida sin atender a la mejora de los procesos de gestión.

El diálogo en un contexto de puja constante entre la lógica de la política y la lógica de la administración es un desafío principal para construir organizaciones capaces de abordar la diversidad, complejidad y gravedad de problemas sociales que atentan contra los derechos humanos básicos como el acceso a la alimentación, la vivienda, la educación, la salud, el trabajo y la libertad de expresión.

Respecto de la evaluación resulta oportuno avanzar en la formulación, descripción y análisis en profundidad de una propuesta integral de evaluación de políticas públicas.

La temática de la evaluación se encuentra en pleno desarrollo, y el desafío de construir conocimiento sobre cómo lograr que efectivamente sus resultados tengan incidencia en la mejora de las políticas plantea mucho trabajo por delante.

Debemos lograr que se fortalezcan las tendencias a tratarla como una estrategia de gobierno, y no sólo como un mecanismo de rendición de cuentas. En este sentido es importante que se profundice la participación diferentes grupos de actores en los procesos de evaluación. Quienes mejor pueden valorar los resultados de una política son aquellas personas sujetos de la misma.

La discusión cobra sentido por un lado en el plano de las estrategias necesarias para promover instancias de evaluación con sentido político, quiere decir como aporte al proceso de toma de decisiones, con la participación de los grupos interesados, cuyos desempeños influyen en los resultados de las intervenciones públicas.

Por otro lado, también se discuten las metodologías y los diseños institucionales que resultan más apropiados a nuestras realidades, cultura, historia, idiosincrasia y al estado actual de las capacidades institucionales para generar información adecuada que alimente la práctica evaluativa.

Hay experiencias muy interesantes, aunque no son las más difundidas por los medios hegemónicos en la promoción de estrategias de gestión y evaluación de las políticas públicas. Experiencias basadas en la perspectiva de actores, en la trascendencia social de las decisiones públicas más que en la reducción de las mismas a una mirada procedimental o economicista.

La evaluación no resulta una panacea, ni un proceso libre de conflictos e intereses. Es una estrategia de intervención compleja, que puede resultar una potente herramienta para el fortalecimiento de Estados Soberanos.

Mejores decisiones públicas basadas en la aceptación del conflicto como constitutivo de la política. El reconocimiento de la importancia que adquiere la participación social como elemento central para fortalecer el liderazgo de un Estado soberano. Instituciones capaces, que aborden la construcción de su calidad respecto del fondo y las formas. Evaluaciones que pongan en valor la trascendencia social de las políticas públicas. Ideas que consideramos claves frente al propósito de lograr sólidas raíces de compromisos con la transformación social en América Latina.

Bibliografía

Aquilino, N. y otros (2016). "Agencia Nacional de Evaluación: Un diseño posible" Documentos de políticas públicas. Área de Estado y Gobierno.

Aquilino, N., Ballescá, M. y otros (2017). "¿Todos los caminos conducen a Roma? Análisis comparado en la institucionalización de la evaluación". Documento de trabajo n°159. Programa de incidencia, monitoreo y evaluación, CIPPEC.

Aquilino, N. y Amaya, P. (Comp.) (2015). "Mapa diagnóstico de la evaluación en la Argentina". Red Argentina de evaluación – EvaluAR.

Amaya, P. (2016). "Evaluación de políticas y programas públicos: Un aporte al fortalecimiento del Estado". Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona.

Amaya, P. (2014). "El proceso de evaluación del programa Conectar Igualdad en Argentina como referencia innovadora de una iniciativa interinstitucional y participativa" Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD) Serie Documentos Debate No. 20- XXVII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. "La Innovación en la Gestión Pública". Ensayos Ganadores 2014 http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/series/serie-documentos-debate-1

Banco Mundial – BID (2007). "Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe, II Conferencia Regional de M&E" Editores Roberto García, López Heraldo y Laguzzi Waleska Guerrero.

Blutman, G. y Cao, H. (2012). "Hoja de ruta sobre reforma y modernización del Estado" en "Aportes" Año 18 número 30, revista de la Asociación de Administradores Gubernamentales de Argentina. ISSN 0328-5855.

CEPAL (2013). "Evaluación de Programas Públicos en Latinoamérica en el contexto de la Gestión Pública para Resultados XIX Curso – Seminario Internacional "Gestión Pública para Resultados y Evaluación de Programas Públicos" México. Docente Eduardo Aldunate.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social CONEVAL (2015). La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL. México.

Cunill, N.; Ospina Bozzi, S. (2003). "Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas" Caracas: CLAD; AECI/MAP/FIIAPP, 2003.- 516 p.

Cejudo, G. y Abarca, F. (2015). "¿Cómo se usan las evaluaciones? Análisis de cómo los programas reaccionan a lo que recomiendan las evaluaciones en México. Seminario de Estudios empíricos sobre la utilización de las evaluaciones en CLEAR - CIDE http://www.clear-la.org/home/wp-content/uploads/2015/11/C%C3%B3mo-se-usan-las-evaluaciones.pptx.pdf

Guía Metodológica para el Seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y la Evaluación de Políticas Estratégicas" (2012). Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia www.dnp.gov.co

Grau-Solés, Íñiguez-Rueda y Subirats (2011). ¿Cómo gobernar la complejidad? Invitación a una gobernanza urbana híbrida y relacional. Athenea Digital, 11(1), 63-84. Disponible en http://psicologiasocial.uab.es/athenea/index.php/atheneaDigital/article/view/827

Dente, B. y Subirats, J. (2014). Decisiones públicas: Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas. Barcelona: Ariel; Colección Ariel Ciencias Sociales, 368 páginas. ISBN: 978-84-344-0996-5

INAP México (2010) "La evaluación en el sector público" 121 Volumen XLV, Nº 1 (enero-abril 2010) ISSN: 0482-5209 Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. www.inap.org.mx

Skocpol, Th. (2011) "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual". En Acuña, C. (Comp.) "Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual". Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.

Lazaro, B. (2015). "Estudio comparado sobre institucionalización de la evaluación en Europa y en América Latina" Eurosocial.

Ministerio de planificación nacional y política económica área de evaluación y seguimiento de Costa Rica (2012) "Manual gerencial para el diseño y ejecución de evaluaciones estratégicas de gobierno".

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. "Guia de Monitoramento PPA 2012-2015".

Muñoz, M. (2005). "Evaluación de Resultados en Chile: el Sistema de Seguimiento de la Programación Gubernamental". CLAD (http://www.clad.org)

Ospina, S. (2002). "Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora" VII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública. Lisboa, Portugal.

Pichardo Muñiz, A. (1997). "Evaluación del impacto social, el valor de los humano ante la crisis y el ajuste". Buenos Aires: Lumen Humanitas.

Ríos Hess, S. (2007). "Diagnóstico de los sistemas de monitoreo y evaluación en Chile" en Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina. CLAD.

SENPLADES (2017). "Lineamientos de seguimiento y evaluación a los planes de desarrollo y ordenamiento territorial".

SENPLADES (2012). "Notas para discusión: Definiciones conceptuales del subsistema de seguimiento y evaluación"

SINERGIA (2012) "Guía metodológica para el Seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y la evaluación de Políticas Estratégicas" (2012), PBX: 3815000 www.dnp.gov.co Bogotá D.C., Colombia

SINERGIA (2014) "Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas" Departamento Nacional de planeamiento. República de Colombia.

Subirats J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varonne, F. (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona: Book Print Digital.

Thwaites Rey, M. (2010). "Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina?" en OSAL Año XI, Nº 27. Buenos Aires: CLACSO.

Unzué, M. (2012) "El Estado Argentino (1973 – 2003) Ciclos de ajuste y cambios. Buenos Aires: Imago Mundi. ISBN 978-950-793-138-3

Vilas, C. (2011). "Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina" Colección Planificación y Políticas Públicas Ediciones. Lanús: Ediciones UNLa

Vilas, C. (2013). "El poder y la política, el contrapunto entre la razón y las pasiones". Buenos Aires: Biblos.

Weiss, C. H. (1998). Evaluation, second edition, Prentice-Hall, Inc.

Zaltsman, A. (2004). "La evaluación de resultados en el sector público argentino: un análisis a la luz de otras experiencias en América Latina" Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 29. Caracas.

Gobierno Abierto e innovación: de conceptos hegemónicos a un pensamiento nacional

Por Maximiliano Rey[1]

Introducción

Las mutaciones sociales, políticas y tecnológicas de las últimas décadas, dieron lugar a una serie de nuevos conceptos y paradigmas sobre el Estado y la administración que se han vuelto un mantra en varias partes del mundo. Entre ellos la noción de "Gobierno Abierto" y de "Innovación en la gestión".

El primero ha concitado tanta atención que se ha formado un organismo internacional, la *Open Government Partnership* (Alianza para el Gobierno Abierto), destinado a fomentarlo y sistematizarlo, al cual muchos países mandan sus planes nacionales para que dicha organización los valide.

El segundo se ha transformado en uno de los significantes más utilizados cuando se aborda la cuestión del desarrollo, tanto así que entre neoliberales y populistas, en el sur emergente y el norte desarrollado, en Estado Unidos y en China[2], se escucha la palabra "innovación" bien asiduamente. La tecnología digital es su compañera omnipresente, aunque conceptualmente sean diferenciables. Llevada al terreno de la administración pública, se la asocia a la colaboración, la cual a su vez forma parte de los ejes de Gobierno Abierto, y en conjunto componen un léxico que está poco diferenciado en su uso cotidiano.

Tanto sobre Gobierno Abierto como sobre Innovación se han desarrollado sendos corpus teóricos, principalmente en los centros de pensamiento hegemónico, al igual que sobre sus propuestas más concretas. Por el contrario, bastante poco se ha escrito sobre estos desarrollos conceptuales y herramientas de gestión pública desde las corrientes críticas o nacional-populares. ¡He aquí un vacío conceptual y práctico que es imprescindible llenar!

Este capítulo tiene el objetivo de "dar vuelta como una media" el uso que de estos conceptos ha hecho el neoliberalismo, porque consideramos que puede haber una apropiación

1 Doctor en Ciencia Política (UNSAM), Magister en Administración y Políticas Públicas (UdeSA) y Licenciado en Ciencia Política (UBA). Profesor Titular Regular de la UNPAZ y Profesor Adjunto Regular de la UBA. Ha publicado diversos libros y artículos en libros y revistas de su especialidad. Ha participado en proyectos de investigación en UBA, UNM, UNPAZ y se ha desempeñado como consultor e investigador en organismos estatales argentinos.

2 En este país, en camino a convertirse la mayor economía global, juega un papel central. Néstor Restivo afirma que" la innovación es un paso central. Innovar el mantra repetido en todos los discursos oficiales, junto al énfasis en el mercado interno, el tradicional rol del Estado planificador y estratega, la articulación con las cadenas globales de valor, el aprendizaje que hizo China de casos previos de industrialización o el salto salarial de estos años. Hay una enorme complejidad en una China que, en cada eslabón de su avance al desarrollo, debe agregar innovación". Recuperado el 17-02-2019 de https://www.pagina12.com.ar/175401-china-rica-y-poderosa

nacional-popular de los mismos. Para dicha tarea es imprescindible contextualizar aquellas propuestas (Gobierno Abierto e Innovación Pública) en el proceso social general, pues de lo contrario se corre el riesgo de considerar las herramientas de gestión como cuestiones de pura técnica. Esto es precisamente lo que hacen varias de las teorizaciones neoliberales.

Implícito en este texto, pero de primera importancia en la necesaria contextualización mencionada en el párrafo previo, se ubica la concepción del Estado (y su administración pública)[3]: una relación social y estructura de poder que establece un orden. Para nosotros es un insumo vital para el análisis. Por el contrario, el neoliberalismo promueve el ocultamiento de las relaciones de poder[4] y entonces "la discusión sobre el Estado será limitada al aparato organizacional, y planteada como un problema de resolución técnica […] se circunscribirá a cómo acercar la administración al ciudadano –también un problema de organización- y el orden referirá a la utilización de la coerción frente a situaciones delictivas o de supuestas amenazas al orden" (Badía, 2019:2), amén de sus instrumentos de subjetivación. Coincidimos con Arturo Laguado[5] que este tipo de Estado reclamará para sí la potestad de garantizar la libertad en su grado más alto; propiedad en todas sus formas, de modo tal que la democracia será sobre todo libertad de informarse y de consumir lo que las posibilidades ("méritos") de cada quien le permitan.

Insistamos que nuestro sendero es el inverso, por eso debemos politizar los paradigmas de gestión, haciendo explícitos los roles destinados a jugar por el Estado y por los colectivos populares, para un proyecto de desarrollo con inclusión. En las temáticas que abordamos, la presencia del Estado implica además la idea de soberanía sobre la tecnología[6]: desarrollada desde y para nuestro pueblo.

En esta dirección general, este ensayo pretende menos dar respuestas y herramientas de gestión concretas, y a prueba de fallas, que llamar la atención sobre temas que el campo nacional-popular no tiene del todo asumido y que se hará inevitable más temprano que tarde. Por tanto, estas páginas deben leerse como un aporte a la tarea de problematizar, desde nuestra perspectiva político-filosófica, y con particular énfasis en sus consecuencias para la gestión pública, temáticas en el que el neoliberalismo nos ha sacado ventaja.

Este capítulo comienza con una breve caracterización de la formación social actual, que sirva como contexto para pensar el Gobierno Abierto, la innovación y la tecnología. Luego se presentan brevemente estas nociones según han sido desarrollas por el pensamiento hegemónico, tras lo cual se acomete de lleno la elaboración de una perspectiva propia sobre estos tópicos para finalizar con ideas propositivas para la gestión pública.

3 Sobre esta cuestión hemos escrito abundantemente: ver por ejemplo Cao, Rey y Laguado (2015), Rey (2012).

4 Ver Rey (2014).

5 Comunicación personal.

6 Sobre este concepto (soberanía tecnológica) hay creciente literatura, vinculada con propuestas semejantes, como soberanía alimentaria, energética e incluso economía solidaria. Existen varias definiciones, que giran en torno a los valores de la autonomía y la solidaridad, a los cuales se llega a través del desarrollo situado de los recursos digitales. Si bien no abundamos sobre el mismo, la argumentación como las propuestas presentadas abajo le son tributarias.

I. Siglo XXI: transformación de la sociedad, de la forma de gobernarlas y nuevas tecnologías

Las primeras dos décadas del siglo XXI han presenciado una gran aceleración del cambio societal iniciado en la segunda mitad del siglo previo, en el cual gran parte de la actividad humana está cruzada por alguna tecnología informática. A esta altura nadie duda que el mundo está transitando hacia otra realidad socioproductiva. Y ello impacta en la política, la forma de gobernar y la administración pública.

Este proceso tiene varias características definitorias, distintos procesos y consecuencias sobre los cuales existe abundante literatura (que aquí solo describiremos en sus rasgos principales) y dos grandes lecturas encontradas. Por un lado, las corrientes hegemónicas a nivel mundial se entusiasman con las supuestas virtudes: las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como facilitadores de la transparencia, de la participación social, de la colaboración y, por ende, del gobierno abierto que redunda en más democracia (liberal). En la mayoría de la literatura asociada a estos términos se encuentra el mismo eje argumental: la apertura estatal permite el trabajo conjunto (con cualquier miembro de la sociedad que lo desee), constituyendo así un formidable promotor de la restauración de la confianza social en los mecanismos de gobierno, así como de la eficacia y la eficiencia.

Por otro lado, y al contrario de las precedentes, las perspectivas críticas desnudan el peligroso sendero que empiezan a transitar estos procesos. En estas miradas confluyen, como mínimo, dos linajes diferentes: A) uno económico-productivo y B) otro filosófico-político.

A) Los estudios económicos acuñaron el concepto "capitalismo cognitivo"[7], como modo de apropiación del excedente basado en la producción de conocimiento. Este rompe la lógica del capitalismo industrialista en lo referente al vínculo entre conocimiento y capital fijo, "no porque deje de haber cambios radicales en el conocimiento incorporado en las máquinas […] sino por el vínculo entre conocimiento y trabajo. […] Los procesos productivos se diferencian cada vez más por el contenido cognitivo del trabajo, por la implicación en el proceso de trabajo de las facultades genéricas del ser humano, esto es, el lenguaje y la comunicación" (Ramírez Gallegos y Sztulwark, 2018: 23).

Esta economía encuentra su condición de posibilidad en la tecnología y en modalidades de colaboración social hiperdescentralizadas, vale decir, en la existencia de redes en las cuales la cooperación se despliega a partir de la proliferación de plataformas digitales de fácil acceso que generan un enorme tráfico de información y, más importante, de nuevas formas de darle cauce, comprenderla y sacarle provecho. Esta nueva situación permite una valorización mercantil de algo (datos) que hasta hace poco tiempo no era visto con valor monetario. En consecuencia, se entra en una etapa en la cual se valoriza la posi-

7 Existen otras posturas dentro del debate de la perspectiva crítica sobre el rumbo adoptado por el capitalismo, desde la que afirma la preeminencia del capital financiero hasta la que confiere importancia al conocimiento pero dentro del marco de la flexibilización del capital industrial (Cfr. García Delgado, 2018). No es aquí el lugar para reflejar dicho debate.

bilidad de manejarse con datos abstractos, incluyendo la información financiera pero excediéndola.

B) Este proceso de multiplicación y resignificación de la información también es abordado por una tradición de la filosofía política ocupada en vincular dispositivos de poder y subjetivación. Esta tradición ha acuñado la idea de "estatalidad algorítmica"[8]: una supuesta democratización del acceso a la información encubre la normatividad inmanente con la cual los algoritmos permiten significar aquel acceso y cuyas derivas incluyen potencialmente la pérdida de la privacidad y la manipulación de las preferencias.

La operación maliciosa sobre el conjunto de las preferencias ciudadanas se vincula con las *fake news*, el *law fare* y los golpes blandos y prefiguran la idea de un totalitarismo 2.0 (o feudalismo 2.0). A éstos se llega cuando se amplía el radio de observación a la regulación de una formación social como un todo, articulando la forma de producción, la emergencia de nuevas subjetividades y las construcciones políticas. La actual sociedad del control se basa en una serie de herramientas y dispositivos asociados a la comunicación y la informatización (entre ellos algoritmos y *big data*) "que, lejos de remitir a la vieja idea de lo automático como repetición, genera incesantemente diferencia, establece rangos de acción, permite niveles cada vez mayores de interacción y, por ello mismo, suscita nuevas formas, sutiles y sofisticadas, de control social" (Costa y Rodriguez, 2018: s/n).

Frente a estos peligros, las propuestas críticas proponen la regulación de la acumulación y uso de la información, la utilización estatal de los algoritmos bajo una lógica pública y la soberanía tecnológica.

II. Noción de Gobierno Abierto (GA)

Esta noción comenzó a cobrar forma hacia mediados del siglo XX, pero tomó gran vigor en la primera década del siglo siguiente, como consecuencia de la fuerte promoción que le hizo el gobierno de los Estados Unidos dirigido por el expresidente Barack Obama[9].

El GA es principalmente un modo de configuración de la estatalidad y de su administración pública, que encarna la forma en que el paradigma de la gobernanza pretende avanzar hacia un tipo de vínculo más estrecho del sector estatal con su entorno social. Al concepto de gobernanza moderna se le han atribuido varios significados, pero para resumir su utilización propagandística se puede tomar el siguiente:

> Una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos (Mayntz, 2001: 9).

8 "Gubernamentalidad algorítmica" aquí cambiada por "estatalidad" para facilitar la comprensión. Esta noción excede a la de gobierno o Estado, extendiéndose a toda práctica y dispositivo que conduce las conductas, por ende comprende lo que ocurre en el seno de la sociedad civil, incluido el sector privado.

9 Con la llegada del mencionado a la presidencia de EUA, en 2009, hay un primer hito con el lanzamiento del Memorándum sobre GA, consolidado en los años inmediatos con la creación de la *Open Government Paternship* (OGP) y en América Latina, de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CIGA) del CLAD.

En la mayoría de los textos que proponen este modelo de GA, ronda la idea de un gobierno que "escuche" a la sociedad. Calderón y Lorenzo (2010:9) lo ejemplifican diáfanamente:

> Un Gobierno Abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente.

Sus promotores exponen una serie de beneficios que se siguen de adoptar este tipo de gestión pública: desde la transparencia hasta la eficacia, pasando por la mejora de los servicios públicos, la promoción de la innovación, el aumento de la legitimación estatal, la lucha contra la corrupción y la consecución de prosperidad y bienestar social.

Este nuevo rol protagónico de la ciudadanía se materializa, mediante la noción de GA, en tres ideas fuerza: la transparencia, la participación y la colaboración asociada a la innovación. Al mismo tiempo, una condición operativa esencial para éstas es la disponibilidad de información en cantidad y calidad.

-Transparencia: Según la *Open Government Declaration*, un gobierno responsable (*accountable*) "requiere altos estándares éticos y códigos de conducta para los funcionarios públicos —además de— sólidas políticas, mecanismos y prácticas anticorrupción, garantizando la transparencia en la gestión de las finanzas públicas y las compras gubernamentales, y fortaleciendo el Estado de derecho".

Hasta aquí nada muy diferente de los requisitos de las políticas de ética pública previas a la noción de Gobierno Abierto. Sin embargo, la novedad radica en el elemento común a los tres principios y que marca una de las improntas del Gobierno Abierto: el acceso a los datos. En la mencionada Declaración, hay compromisos sobre su disponibilidad respecto de bienes e ingresos de altos funcionarios, así como de las iniciativas y organismos de control.

-Participación: Este tópico ha sido promovido casi universalmente desde, por lo menos, la década de 1960. Implica el involucramiento de los ciudadanos o los actores de la sociedad en la hechura de las políticas. Debido a su amplia difusión y valoración desde entonces, se ha vuelto un principio polisémico, al que diferentes corrientes de pensamiento dan un significado distinto. El rasgo distintivo en el GA lo constituye el énfasis en la disponibilidad de información.

-Colaboración: Quizás el más novedoso de los tres principios, operativamente vinculado con el avance tecnológico, aunque conceptualmente no derive de este, alude a las posibilidades de generar desarrollos novedosos y beneficiosos para un conjunto de personas que separadamente no tendrían la capacidad de realizarlos. La conjunción de esfuerzos no solo suma las energías individuales, sino que las potencia en cantidad y en posibilidad de concretar ideas latentes, pero aún más importante, de generar desarrollos impensados individualmente.

Como quedó dicho, ninguno de estos tres principios implica gran novedad, sino que han aparecido en los debates y en la práctica sobre las cuestiones públicas, el Estado y su

gestión desde hace muchos años. Lo novedoso radica en que intentan ser articuladas en la conformación de un único paradigma y, sobre todo, que avanza más "en una actitud y una forma de entender el rol que se debe jugar, que con una forma concreta de practicarlo" (Llinares, 2010: 51).

Estos tres ejes maridan bien con la idea de pasar de una cultura de la autosuficiencia y el monólogo estatal a una cultura más dialogada, en la cual se privilegia el diálogo permanente y la escucha a los ciudadanos. Estas nociones del terreno cultural y actitudinal se vinculan con ideas en el terreno organizacional. En términos de cada organización estatal, la clásica estructura vertical jerárquica, oportuna para tiempos en los cuales la necesidad de adecuación al entorno era menor y más lenta, y además la información era menor y fluía dificultosamente, debe dejar paso a una estructura más flexible que aproveche las facilidades comunicativas que brinda la actualidad. Esta debe caracterizarse por "procesos y trámites desde la perspectiva de la gente a la que pretendemos satisfacer" (Manchado, 2010: 119) y por una estructura más chata, en la cual "ya no es necesario que la información vaya de uno en uno (…), sino que de forma directa es posible lanzar el mensaje, alinear estrategias y conseguir resultados de manera inmediata" (Linares, 2010: 62).

A su vez, no ya en términos individuales de cada organización, sino tomadas en conjunto y en relación con el afuera de la Administración Pública, la interacción entre los organismos estatales y con la sociedad es pensada a través de la idea de red(es). Esta noción es central al concepto de gobernanza, y su importancia radica en el carácter horizontal, en el cual no existe un centro jerárquico y, por ende, opera cierta interdependencia que muestra la necesidad de relacionarse de forma colaborativa con los demás integrantes de la red.

Vale volver a resaltar aquí que, si bien *a priori* la noción de GA no depende de la tecnología, sus condiciones de posibilidad encuentran en el avance tecnológico la herramienta que permite que la circulación de la información deje der ser escasa y costosa.

III. Noción de innovación

Existen tantas definiciones como estudios y propuestas se encuentran. Sin embargo, para tener una aproximación, aunque sea mínima, valga la siguiente caracterización sencilla de su núcleo: obtener una mejora en cierta tarea en base a realizarla de forma diferente a como se la hacía hasta ese momento.

A su vez, a los efectos de este artículo, es útil diferenciar entre la innovación digital y la innovación social (si bien esta última suele utilizar herramientas digitales). La primera remite a las novedades que tienen lugar con la aplicación de dispositivos computacionales, que elevan la capacidad de procesamiento y análisis de datos. La segunda no necesariamente se vale de esos instrumentos, sino que apela a la potencialidad del esfuerzo humano, a través de la conjunción de la perspectiva de diversas personas y agrupamientos. En la versión *mainstream*, la innovación pública está asociada a la idea de colaboración con privados, ya que se encuentran más y mejores soluciones si obran mancomunada-

mente actores con diferentes posiciones, recursos, etc. Debe aclararse que, si bien la literatura panegírica del tópico menciona su utilidad para el buen gobierno y la gobernanza, su aplicación principal se refiere al área de los servicios.

Utilizado para entender al Estado, este paradigma afirma que el mismo ya no posee el monopolio ni de la agenda ni de la solución de los problemas sociales. Y ello no se debe a que algún/es actor/es social/es o internacional/es se lo hayan expropiado/condicionado, sino porque los problemas actuales son complejos y porque la sociedad, amén de querer ser protagonista de su resolución, tiene recursos y conocimientos que facilitan su abordaje (y que incluso, exceden los del Estado). E incluso, peor aún, esta sociedad que ha avanzado en sus potencialidades es contrapuesta por esta literatura a una institucionalidad estatal que se ha quedado en el pasado.

Frente a esta situación surge la idea de cocreación, según la cual la colaboración de diversos actores en la construcción de las políticas públicas genera un escenario en el que todos ganan. Esta idea se aplica A) al vínculo Estado-sociedad, pero también sirve para B) la dinámica que guía el funcionamiento al interior del aparato estatal.

A) Como se dijo, los funcionarios públicos ya no bastan para solucionar los problemas. De allí que formar una comunidad sobre el tema sea un eje esencial. Por tal se entiende un conjunto de actores de diferentes ámbitos que posean intereses semejantes, un "idioma" común, una cultura de la generación de valor compartido. Así se forma el trabajo en redes distribuidas, que permite aprovechar todos los recursos disponibles y asoma el "Estado red".

B) La colaboración y la innovación requieren de capacidades y entornos flexibles. Visto en términos de paradigmas y de estructuras y funciones, la innovación es obstaculizada por la rigidez weberiana pensada para garantizar el cumplimiento de la norma, o lo que es lo mismo, para minimizar comportamientos impredecibles y maximizar el control interno. Por el contrario, el entorno más favorable para innovar es aquel en que se premia la experimentación, la informalidad, el pensar más allá de la norma, etc. Asimismo, aquí aparece la idea de generar proyectos transversales y la necesidad de que todos los participantes tengan acceso igualitario a la información lleva necesariamente a la apertura de datos.

La innovación se lleva bien con la idea de dejar atrás acciones homogéneas, promoviendo en cambio servicios personalizados. Alujas (2012:35) realiza un buen resumen: "desplazarse desde la ejecución de tareas y proyectos (rutinarios) a `orquestar` procesos de cocreación, generando nuevas soluciones con los ciudadanos, no `para ellos` sino `con ellos`".

Por detrás de estas características, asoma una cuestión central para este paradigma, que no está explicitada: la necesidad de que los participantes (incluidos los sociales) no tengan ideas o intereses netamente opuestos. Los actores pueden ser diversos en muchos sentidos e incluso un elemento de pretendida virtud es que estos procesos, si bien son trabajosos, fomentan la confianza entre distintos; pero este proceso está basado en una

teoría consensual (un proceso conversacional, colaborativo, inclusivo y corresponsable), por lo cual deja poco lugar para la presencia y resolución de los conflictos estructurales de la sociedad[10].

Lo antedicho lleva a que el *maistream* de la colaboración se acerque a las recetas de la Nueva Gestión Pública (NGP), tales como la preeminencia de la eficiencia y la eficacia, organizaciones pequeñas, amplia flexibilidad en su alta gerencia, mediciones de productividad, la importancia del cliente (ahora llamada "mejorar la experiencia del usuario"), el aplanamiento de estructuras, la promoción de redarquías y el empoderamiento del empleado para que no se ciña a su rol formal.

Aun cuando gran parte de la literatura pone énfasis en la dimensión cultural y simbólica de la innovación, también surge gran cantidad de instrumentos o institutos concretos. Existen una serie de términos que utilizan los partícipes de la literatura sobre innovación, como ser laboratorios de innovación, *design thinking* (pensamiento de diseño), políticas basadas en evidencia, *crowdsourcing innovation* (apelar a un grupo indeterminado de personas de fuera de la organización que lanza la convocatoria para darle forma a una tarea compleja), *data collaborative* (intercambio de datos para crear valor público), *gamification* (utilizar la lógica de los juegos para mejorar el funcionamiento organizacional).

IV. Nuestras propuestas sobre Estado Abierto

La perspectiva sobre GA imperante en la mayoría de los gobiernos, entes internacionales y grupos de consultores posee múltiples cristalizaciones, pero una coincidencia: hace eje en el control sobre el Estado. De tal forma, los datos abiertos si bien son considerados necesarios para procesos de innovación y participación, principalmente son elogiados como la materia prima para que la ciudadanía pueda ejercer la *accountability* sobre el espacio estatal.

Esta perspectiva se inscribe en la noción de gobernanza liberal, en la cual la lógica de la horizontalidad constituye su corazón argumental, y por ende el Estado constituye uno más entre los actores del desarrollo. Así, el diálogo y la colaboración entre el Estado y la sociedad civil se transforman en la clave para alcanzar el bienestar.

A tono con ello, el papel de la sociedad civil se distingue en dos tareas según los sectores de la misma: las ONG y grupos de ciudadanos que, como se dijo, tienen la tarea principal de contralor y el sector privado, al cual se le asigna el rol de la innovación y la creación de valor.

Si la *accountability* se entiende como el control de los ciudadanos organizados sobre los servicios que debe brindar el Estado, no habría motivo para oponerse a ella, pero en el mejor de los casos, desde nuestra perspectiva es incompleta.

10 Coincidimos con Arturo Laguado (comunicación personal) en que estas ideas están informadas por una visión 'ingenieril' de la sociedad y el Estado. No sólo se olvida que en América Latina el Estado 'crea a la sociedad´, sino que muchas de los problemas que ameritan la intervención estatal tienen más de una solución, cuya elección no se puede derivar necesariamente de variables de eficiencia o eficacia, sino de externalidades producidas y que por ende la decisión es política (no en el sentido partidario del término). Esta mirada mainstream sólo es posible porque cuando se reduce al Estado a proveedor de servicios.

Respecto del actor empresario, la tarea que se le asigna al Estado no queda lejos de la lógica subsidiaria: "el papel central de los gobiernos en dar impulso al proceso y servir de plataforma para alcanzar los resultados esperados" (Naser et. al. 2017:20). No es exagerado decir que, aunque no explicitado, lo que sobrevuela es una concepción del Estado como sospechoso. Por ello, la estrategia virtuosa que le toca al mismo es fortalecer las formas de permitir que la sociedad lo controle.

Nuestra mirada es completamente diferente: le atribuimos un rol central al Estado en la construcción del desarrollo, no como impulsor, no como plataforma, sino como locomotora que debe alinear a los actores económicos en la senda del crecimiento con equidad. Si bien no desdeñamos la noción de control, no menos importante es visibilizar la tarea que el mismo encara para ordenar al conjunto de la comunidad y particularmente a los actores económicos, en un mundo globalizado y financiarizado, más propicio que nunca para las conductas de *rent seeeking* por parte del gran capital. En este sentido, no dudamos en sostener que la opacidad de los flujos financieros y de las estrategias comerciales de algunas grandes empresas poco tiene que envidiarle a la oscuridad que, a veces y en algunos sectores, trasunta la política argentina.

En consecuencia, no sólo hay que abrir los datos del gobierno, sino que hay que abrir los datos del Estado como relación social, del vínculo del Estado con los grupos de poder, tanto en lo concerniente a la regulación de los mismos como de los impactos en su actividad productiva.

Entendemos que el Estado es una relación social que por definición es móvil, y debe vincularse a las demandas de los sectores populares. En definitiva, ese es el componente político del Estado. Incluso podemos ir más allá, y decir que es tarea del Estado favorecer/apuntalar la aparición de esas organizaciones de control. Pero, la gran trampa del GA en el pensamiento hegemónico es que, mientras restringe el control popular a esos espacios, a su vez legitima los acuerdos 'entre iguales' con los grupos de poder económico.

Siguiendo esta perspectiva, preferimos nominar al concepto como Estado Abierto (EA). En esta senda, es fundamental que no se utilicen estos instrumentos como una estrategia para quitarle centralidad al Estado y otorgarle, así, el poder de decisión a otros actores. Si bien las invitaciones a la cocreación y coproducción que este paradigma ofrece suenan atractivas, no se debe dejar pasar por alto que siempre que se intentó quitarle poder de decisión al Estado, lejos de favorecer y empoderar a actores populares se terminó otorgando más peso a los sectores ya de por sí más poderosos.

Estas directrices se pueden aplicar a los tres ejes vistos previamente. Como quedo dicho, el llamado a la transparencia que realizan los organismos agrupados en la Alianza para el Gobierno Abierto exige que el Estado muestre sus números a toda la ciudadanía, obliterando que los números en bruto sólo pueden ser analizados por organizaciones con cierto conocimiento técnico. Más allá de esta crítica –un poco menor en última instancia- estamos de acuerdo con ese imperativo ético, aunque atentos a cuáles son los datos significativos para la sociedad, y cuáles responden a coyunturas demagógicas que terminan ocultando los datos realmente relevantes (p.e. publicar sueldos de empleados públicos, pero no costos de empresas que licitan con el Estado). Pero una perspectiva

nacional-popular debe extender la obligación de la transparencia a todas las empresas que cumplen tareas socialmente significativas o que contratan con el Estado, sea en asociación o en delegación (tercerización).

Vale decir, el Estado Abierto no incluye solamente cuestiones internas a su aparato administrativo, sino que concentra información sobre los actores económicos y especialmente, sobre aquellos que manejan aspectos claves para el desarrollo o que trabajan con monopolios naturales (p.e. gas), que forman precios, particularmente en lo referido a consumo popular o generalizado (no cabe, p.e. para bienes de lujo, pero sí para medicamentos, peajes, etc.). De tal modo, se transforma en una herramienta de visualización de información vital para el desarrollo del país, de forma de construir un lugar centralizado en donde se encuentren estos datos, generando procesos de toma de conciencia del estado de los problemas a enfrentar.

Eso implica superar la perspectiva neoinstitucionalista para enfrentar la corrupción estructural que está asociada al gran capital; desde la evasión de impuestos hasta la fuga metódica de capitales y los paraísos fiscales. Involucrar en un lugar central la transparencia de la acción privada no sólo implica una cuestión de principios, sino de problematizar la captura del Estado y, con ella, de pérdida de autonomía, en términos de desarrollo.

Por otra parte, el tipo de participación que promueve el GA, por lo menos en la práctica en Argentina, interpela solo a cierto tipo de actores (ONG y a ciudadanos no organizados). La participación en un Estado abierto nacional-popular debe poner el foco en el empoderamiento de los diferentes actores sociales, por ejemplo, en los barrios más humildes o en lugares recónditos. De igual forma, si bien la participación en la implementación de políticas es importante, debe tenderse a lograrla también en la formulación de agenda o instancias más definitorias como algunos momentos de los procesos de planificación, incluso aquellos relacionados con el plan de desarrollo.

En todo caso, un gobierno nacional-popular debería enfatizar en la participación de actores sociales, rompiendo la subjetivación individualista neoliberal que busca la relación Estado/ciudadano sin mediaciones de las organizaciones sociales.

A su vez, esta participación debe fortalecer las capacidades políticas del Estado para disciplinar a los poderes fácticos. Los liderazgos fuertes e incluso claramente predominantes son característicos de los procesos políticos que pretenden alterar el *status quo*. Ello es así tanto porque la capacidad de intervención del Estado se apalanca en el mismo como porque los sectores populares suelen sentirse interpretados por aquel liderazgo, que muchas veces comporta un elemento central para la construcción política (y simbólica) por la cual se congrega la heterogeneidad sectorial para formar un "pueblo", cuestiones ampliamente analizadas por la literatura sobre el populismo. Y si bien es deseable la articulación entre liderazgo político y movilización popular, excediendo el mero control o limitación del poder del representante político, la lógica bajo la cual se realice debe asignar al Estado un rol importante.

V. Nuestras propuestas sobre innovación

La literatura de gobernanza sostiene que cuando el Estado fomenta participación diversa, sus decisiones resultan más efectivas y legítimas. De igual manera, los propagandistas de las TIC afirman su utilidad para una sociedad más consciente e implicada, si el Estado abre sus puertas, en el proceso de elaboración, implementación y control de las políticas. En ambos casos hay dos efectos principales: la cercanía entre ciudadanía y Estado mejora la confianza social en la política y la eficacia de las políticas.

Estas perspectivas edulcoradas tienen algunos problemas, que se ponen claramente en evidencia cuando son escudriñadas desde una perspectiva integral y desde el punto de vista de un proyecto emancipador:

- En primer lugar, la perspectiva tecnocrática, que privilegia la razón instrumental por sobre la política.

- Aunque tanto la innovación/colaboración como sus pares del gobierno abierto (participación y transparencia) pueden ser pensadas en clave analógica y territorial, la mayoría de las propuestas que conforman esta nueva perspectiva lo asocian a la tecnología digital y la potencialidad que esta conlleva. De allí que, si bien en muchos casos no lo explicitan, el actor social paradigmático sea el "ciudadano digital". Esta noción es problemática porque en nuestro país existe una brecha digital[11], porque en la política argentina los actores socio-políticos a movilizar no se inscriben en dicho soporte y por los motivos que siguen abajo.

- No problematiza el proceso socio-tecnológico que conforma a los sujetos que luego participan como "ciudadanos digitales", puesto que la construcción de su subjetividad (individualizada) dista de ser libre y neutral.

- El "ciudadano digital" construido previamente por la "estatalidad algorítmica", sufre en el proceso de participación en las políticas públicas las consecuencias de su propia naturaleza individual y/o dentro de "burbujas disgregadas".

Para decirlo con más detalle: en primer lugar, no sólo hay una construcción heterónoma, sino que el modo de participación digital ofrecido lo consolida como participante solitario, según sus intereses particulares o en el marco de una participación hipersegmentada[12] y, por ende, de ambas formas lo termina de alejar de cualquier tipo de construcción colectiva.

11 Aunque con tendencia a la baja, aún hoy en los países a los que queda bien llamar "emergentes", hay dos variables que diferencian el acceso a cierta tecnología: edad y nivel socioeconómico. En el conjunto de los adultos mayores de sectores populares hay menos teléfonos móviles inteligentes que entre los jóvenes de clases acomodadas. Según algunos estudios, en Argentina sólo un 68% de la población adulta posee smartphones. Ver https://www.perfil.com/noticias/sociedad/argentina-17-por-ciento-adultos-no-tiene-celular.phtml

12 En una interesante nota de coyuntura, Martín Rodriguez caracterizaba la estrategia electoral y de gobierno de la siguiente manera: "Cambiemos aspira a "ganar", y no quiere una nueva mayoría, quiere ganar y replegarse. Quiere a esta sociedad atomizada, así como es, así como la vemos, este enfrentamiento entre clases medias, entre "planeros" y "aristocracia obrera", entre garantistas y punitivistas, entre pañuelos de colores. ¿Cómo gobierna? No es uniendo a los argentinos, sino con la etapa superior de la grieta: se propone avivar todas las grietas que sean posibles. Gobernar apoyado en cada desigualdad a la sociedad desigual. No se trata solo de dividir la sociedad "en dos modelos", sino de acompañar la división de la sociedad en mil pedazos, atomizarla. Parece invertir la famosa oración que dice "la política es una herramienta para transformar la sociedad" a "la política es una herramienta para

-Según la perspectiva *mainstream*, la recuperación de la confianza social y por ende de la legitimidad estatal deriva de la mejora en la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos. Sin menospreciar su importancia, debe notarse que esta perspectiva deja sin cubrir el rol estatal de potestad pública o *imperium*, vital para ordenar la sociedad. Esta principalísima tarea requiere el apego a normas, que garanticen la imparcialidad y previsibilidad y por tanto el Estado de Derecho.

A su vez, las condiciones para el logro del *Rule of Law* necesita de una administración pública que garantice aquellas características de imparcialidad y previsibilidad. En consecuencia, la flexibilidad gerencialista que procura la literatura de la innovación es problemática en este punto. También encuentra dificultades cuando se piensa en una herramienta cara a los proyectos industrialistas como es la planificación. Por definición, esta establece ciertas metas y determinadas tareas que chocan contra la libre determinación que proclama la innovación. En definitiva, en estas cuestiones se puede observar el contrapunto central entre la visión hegemónica y la nuestra, que encuentra su origen en el rol que se le asigna a la estatalidad y es tan claro que se puede escribir muy sencillamente: el Estado como una plataforma que brinda soporte a la interacción entre individuos heterónomos o el Estado como motor del desarrollo.

Ahora bien, ¿las críticas a la edulcorada perspectiva *mainstream* sobre la digitalización y la "sociedad de la información" invalidan *in toto* la utilización de dispositivos digitales y de la innovación en general? Algo básico para cualquier proyecto democrático es la necesidad de regular el funcionamiento de esta "estatalidad algorítmica" en el sector privado, dado que su capacidad de modelar y anticipar los comportamientos es muy peligrosa, lo cual abre todo un campo de debate en el cual no nos ocuparemos aquí.

En términos más generales, la tarea indispensable (y dificultosa) es: imponer la autoridad estatal sobre el mundo digital. La pregunta entonces radica en cómo lograr esa supremacía de la política sobre la tecnología. Las posturas a las que adherimos abogan por la apropiación de estos instrumentos por parte del propio Estado. Juan Lojo es muy crítico de la actualidad digital; sin embargo, niega de plano la posibilidad de desechar esta tecnología. Sostiene la necesidad de construir otro tipo de subjetivación, recuperando "al sujeto como ese intervalo capaz de representar algo más que a sí mismo y no el puro dato" (Lojo, 2018:10) que es objeto de la regulación de la actual estatalidad algorítmica.

En esa senda, adoptando una perspectiva que desdeña el carácter técnico y neutral de los algoritmos, se puede aducir que el sesgo que tengan es intencional, dependiendo de cómo se construya su funcionamiento, especialmente la preselección de los datos que se consideran útiles para el procesamiento. Por ello Juan Gómez Barrera (2018:11) explica que "hay una fuerte influencia en la asignación de valores y normas en la preselección de los datos que son analizados por los algoritmos; es decir, estos nunca reciben un dato enteramente puro o neutral y por lo tanto se puede indicar que trabajan ya con un material que está atravesado por una mirada específica". Abundando en la cuestión, el mismo autor sostiene que este núcleo del perfilado "debe ser tenido en cuenta como un punto sustancial en el proceso de configuración de individuación de subjetividades que ellos

mantener a la sociedad intacta". Recuperado el 13-02-2019 de https://www.lapoliticaonline.com/nota/martin-rodriguez-el-ano-de-la-marmota-electoral/

formulan" (Gómez Barrera, 2018: 3). Frente a la ostensible ambivalencia de la automatización, debe privilegiarse el trabajo humano. Investigando sobre la interface entre humanos y tecnología digital, algunos autores entienden que, por más avance de esta última, siempre aparecen nuevas tareas que sólo las personas pueden realizar, lo que Mary Gray y Siddarth Sury (2017) llaman el trabajo humano detrás de la cortina de la inteligencia artificial.

En definitiva, el punto central está en evitar que la automatización de las políticas signifique sacrificar la naturaleza decisoria de la política. Para ello, las características que posea la administración pública y las herramientas utilizadas para el despliegue de las políticas públicas también juegan un rol importante, como propondremos a continuación.

Del enfoque presentado arriba se pueden derivar algunas propuestas, con el grado de generalidad propio de un artículo más inclinado al debate sobre la cuestión política de la tecnología y la innovación que a sus herramientas.

- Revisitando a Foucault, Claudia Bernazza (2018) recuerda que el poder no persiste en base a ejércitos y políticas represivas, sino debido a que "produce sujetos. Produce creencias y cultura" y que frente a ello, "nuestro desafío, desde siempre, es fortalecer, ampliar o despertar la consciencia de sí mismos de los trabajadores". Esa tarea central para nuestro proyecto tiene en el Estado un actor clave. Más aún teniendo en cuenta el neoliberalismo de fines de siglo pasado produjo la liberalización de la producción de conocimiento sobre los asuntos públicos, favoreciendo la emergencia de un conjunto de *think tanks* de diverso tipo cuya misión fue (es) influenciar tanto la agenda pública como las políticas estatales[13]. Por ello, la reconstrucción de un aparato estatal de producción/divulgación de conocimiento público es de central importancia. Si bien la noción de "políticas basadas en la evidencia" es más interesante en su dimensión de voluntad política que de institucionalidad/instrumentos concretos, la construcción de capacidad de lectura de la realidad a través del manejo de repositorios, de equipos que generen y traten con grandes datos, etc., es central. Para ello cada uno de los ministerios[14] debe contar con un área de creación y análisis de *big data*, tecnológicamente equipada, humanamente capacitada y políticamente fortalecida.

- La aplicación de herramientas digitales a las políticas públicas no tiene una inmanencia neoliberal. Bajo ciertas condiciones la digitalización puede ser útil a un proyecto emancipador, aún con las precauciones del caso. Desde cuestiones sencillas como la robotización de respuestas simples hasta la construcción de datos complejos y la consecuente automatización de decisiones, pasando por la simplificación de procesos. Mención especial en este sentido amerita la construcción del poder estatal tanto para establecer el Estado de Derecho como para traccionar el desarrollo industrial, que se compone de muchos elementos, uno de ellos la capacidad de análisis de las conductas empresarias. Por todo lo anterior es imperioso realizar análisis y experimentaciones tanto para precaver sus

13 El diario La Nación afirma que según un informe elaborado por la Universidad de Pensilvania, que contabiliza los *think tanks* por país, "Argentina es el segundo país con más instituciones de ese tipo en todo el continente americano -después de los Estados Unidos- y el quinto a nivel mundial". Recuperado el 31-01-2019 de https://www.lanacion.com.ar/2215963-la-argentina-es-segundo-pais-america-mas

14 O grandes divisiones administrativas, según sea el caso (Horacio Cao-comunicación personal).

efectos negativos como para fortalecer y extender sus consecuencias positivas en el seno de la Administración Pública, siempre teniendo en cuenta que al interior de esta hay gran diversidad organizacional y por ende el enfoque para la digitalización no puede ser uniforme. En el mismo sentido que la propuesta anterior (e incluso unificándolas), diseñar unidades específicas de estudio de las posibilidades de *big data* y automatización, lo cual incluye, desde nuestra perspectiva, un fuerte énfasis en que hay tareas que deben ser dejadas en manos humanas, por más que los algoritmos las hagan más eficientemente. Estas iniciativas tienen pocas chances de ser exitosas si no van de la mano de una intensa formación en habilidades digitales para los empleados estatales.

- Siempre teniendo presente las advertencias realizadas a lo largo del artículo, la tecnología digital no sólo permite construir patrones que ayudan a comprender a los destinatarios del trabajo estatal y a su contexto, sino que facilita la llegada a lugares y sectores que de otra manera sería más difícil. Una de las virtudes de los procesos populares de la primera década de este siglo es que acercan al Estado a los sectores populares históricamente olvidados. Sucedió en esos años la movilización del aparato estatal, e incluso de la militancia, en el territorio explicando hogar por hogar los derechos sociales a que podían acceder las personas visitadas. Estas iniciativas pueden ser ampliamente mejoradas con mecanismos digitales. Por ende, además de las canales digitales que facilitan la comunicación, estudiar las estrategias de acercamiento a los sectores históricamente olvidados por el Estado que permiten las nuevas tecnologías.

- Si bien la innovación digital o tecnológica es importante, tan o más relevante lo es la social. Esta se construye con los actores sociales de las políticas. No es deseable para todas las ocupaciones del Estado, sino que es más dúctil para aquellas que implican servicios y en que haya una coincidencia programática entre los participantes. En tal sentido se debe analizar la utilidad de poseer una oficina de innovación social-estatal en las organizaciones estatales que brinden servicios. Este análisis debe incluir una rigurosa evaluación de las posibles vinculaciones del servicio con áreas en que la preeminencia del *Rule of law* desaconseje lógicas flexibles de gestión.

- En lo tocante al vínculo con la sociedad, si estas propuestas van direccionadas principal, aunque no únicamente (sino como parte de una construcción hegemónica global) a los sectores populares, deben incluir su empoderamiento, para que sean actores de innovación. Para que la "sabiduría de la multitud", en la jerga de la literatura del capitalismo cognitivo, pueda desarrollarse y fortalecerse hay varias iniciativas posibles en este campo de la innovación y la tecnología, siempre teniendo presente que la innovación no se desarrolla únicamente en clave digital, sino principalmente territorial, pero en la cual no es incongruente aprovechar estrategias digitales. Por ende, se debe fomentar una cultura pública en torno del conocimiento, generado en la articulación entre Estado y actores populares. Para ello es vital abrir datos y establecer una arquitectura de participación popular que exceda lo digital. En consecuencia, proponemos una fuerte iniciativa estatal de ampliación de las capacidades de participación popular, que conste tanto de acciones que fomenten el conocimiento para la innovación en la cosa pública y que apunten a cerrar la brecha digital.

- Respecto de las potencialidades para el propio aparato del Estado, la innovación y las herramientas digitales pueden colaborar con el tema de la coordinación organizacional y política. Este es uno de los temas de mayor relevancia y muy transitado en los estudios sobre Administración Pública tradicional, en torno de la eficacia organizacional, pero también de los estudios sobre las capacidades estatales. Mucho se ha escrito sobre soluciones producidas desde el diseño organizacional o desde la voluntad política. Sin menospreciar estos, sino en armonía con ellos, la mayor disponibilidad e interoperabilidad de los datos puede favorecer no sólo la capacidad analítica del Estado sino la comunicación entre sus partes.

Si bien en muchos sectores de la administración pública la apropiación sobre los datos de las actividades que se producen es considerada, con razón, un capital invaluable, no es menos cierto que la disponibilidad de mayor cantidad de datos (surgidos de otras partes de la organización) puede producir un escenario de creación de acción conjunta, en el que todos ganan. Ciertamente esto marida bien con las estructuras planas, cuestión que tiene sus beneficios, pero también sus contras, y que por ende deben resolverse en cada caso puntual. Todo ello plantea la necesidad de un responsable de datos abiertos de cada organización (responsable de generarla y compartirla) y de herramientas que reúnan información transversal.

Bibliografía

Alujas, A. (2012). "Innovación en las Organizaciones y Servicios Públicos: ¿El Eslabón Perdido? Bases Para la Transición Hacia un Modelo de Innovación Abierta y Colaborativa", en Revista Chilena de Administración Pública, núm. 19.

Badía, G. (2019). Poder, orden, Estado y democracia: fotografías desordenadas, mimeo.

Bernazza, C. (2018). "De qué hablamos cuando hablamos de unidad", en Revista Movimiento. Recuperado el 05-01-2019 en http://www.revistamovimiento.com/opinion/de-que-hablamos-cuando-hablamos-de-unidad/

Gómez Barrera, J. (2018). "Segmentación, sesgo y normas sociales en la programación. Aportes a la teoría de la gubernamentalidad algorítmica", en Avatares de la Comunicación y la Cultura, No 15, UBA-Sociales, junio.

Calderón y Lorenzo (2010). "Introducción", en Calderón y Lorenzo (Coords.) Open Government – Gobierno Abierto, Capital Intelectual, Buenos Aires.

Cao, H., Rey, M. y Laguado Duca, A. (2015). El Estado en cuestión. Ideas y política en la administración pública argentina (1960-2015). Prometeo Editorial. Bs. As.

Costa, F. y Rodríguez, P. (2018). "Algoritmos, big data y automatización social", en Avatares de la Comunicación y la Cultura, No 15, UBA-Sociales, junio.

García Delgado, D. (2018). "Editorial", en Revista Estado y políticas públicas, Nº 10, año VI, mayo-septiembre, Flacso, Buenos Aires

Gray, M. y Suri, S. (2017). The humans working behind the AI curtain. Harvard Business Review, 9.

Linares, X. (2010) "Las 10 claves para entender la colaboración en el modelo Open Government", en Calderón y Lorenzo, op. cit.

Lojo, J. (2018) "Big data, small democracy. Lo político bajo el imperio del algoritmo", en Avatares de la Comunicación y la Cultura, No 15, UBA-Sociales, junio.

Manchado, A. (2010) "Gobierno Abierto, una aproximación desde el Estado", en Calderón y Lorenzo, op. cit.

Mayntz, R. (2001) "El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna", en Revista del CLAD Reforma y Democracia, Nº 21, octubre.

Naser, A., Ramírez-Alujas, A., & Rosales, D. (2017) Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, CEPAL.

Ramirez Gallegos, R. y Sztulwark, S. (2018) "América Latina: de la inmovilidad estructural al cambio en la matriz cognitiva", en Revista Estado y políticas públicas, Nº 10, año VI, mayo-septiembre, Flacso, Buenos Aires

Rey, M. (2012) "Hacia una administración pública para el Estado democratizador. Notas políticas para la transformación administrativa", en APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental, Nº 29, noviembre, Buenos Aires.

Rey, M. (2014) "Capacidad estatal y poder del Estado: una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad", en Revista Estado y políticas públicas, (Área Estado y políticas públicas) FLACSO-Argentina, Nº 2, mayo.

Gobernabilidad y cuestión fiscal. Las relaciones federales en la era Cambiemos[1]

Horacio Cao[2] y Ángel Vaca[3]

1. Introducción

El trabajo que presentamos tiene el objetivo de mostrar un panorama de las principales tendencias que se desplegaron en el universo del federalismo fiscal a partir de la asunción del gobierno de la Alianza Cambiemos.

Se trata de un tema que se vincula con una pluralidad de elementos e institutos, ya que no sólo establece un esquema de distribución de potestades impositivas y coordinación de lo financiero y tributario, sino que influye sobre elementos conexos tales como el financiamiento de programas cogestionados, la asignación de funciones estatales y el endeudamiento público.

Y no sólo eso: su abordaje influye sobre otros espacios de contacto entre los miembros del pacto federal tales como el gasto nacional en provincias, las regalías hidrocarburíferas, pesqueras, gasíferas y mineras, la gestión de las cajas de jubilaciones provinciales (o las asignaciones a las provincias que no han hecho tales transferencias), los sistemas de promoción económica tales como la promoción industrial y régimen de diferimientos impositivos, etcétera.

Todas estas cuestiones hacen que el tema tenga una relevancia ampliamente reconocida tanto en el ámbito de la gestión pública, como en el frente financiero fiscal, como en el tablero de la construcción política.

Del combo de temas y cuestiones que atraviesa lo financiero fiscal, en el presente trabajo nos concentraremos en las transferencias de recursos Nación/ Provincias. Para su análisis las dividiremos en automáticas -que remiten a fondos obtenidos a partir potestades tributarias compartidas- y las transferencias presupuestarias, aquellas que implican decisiones del poder nacional sobre sus propios recursos.

---

1 Los autores han venido trabajando el tema en el marco de la Subcomisión "Federalismo. Relaciones Nación – Provincias – Municipios"· de la Comisión de Estado y AP del Instituto Patria. Ver, por ejemplo, la sección 4.2. del informe de del Instituto Patria "El Estado que Cambiemos pretende: limitaciones e impacto regresivo"(equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/El-programa-de-Gesti%C3%B3n-P%C3%BAblica-Cambiemos.pdf)

2 Administrador Gubernamental, Lic. en Ciencia Política, Máster del Instituto Universitario Ortega y Gasset de (España), Doctor y posdoctorando de la FCE/UBA. Subdirector del CIAP-FCE-UBA. Ha estado a cargo de programas de reforma estatal en las provincias de San Juan, Santiago del Estero y Tierra del Fuego. Ha sido también Director Nacional del INAP de la Presidencia de la Nación.

3 Magister en Economía Superior de Gobierno FCE-UBA. Licenciado en Administración de Empresas de la Universidad Nacional de San Juan. Profesor de Administración Pública Provincial y Municipal de la UNSaM. Investigador en el CIAP-FCE-UBA. Se ha desempeñado como funcionario en gobiernos provinciales y consultor en diferentes organismos nacionales.

Reconocemos que es una mirada parcial -porque deja afuera varios de los elementos que citamos en los párrafos precedentes- pero, aun así, notoriamente potente, tanto por la importancia específica que estos dos tipos de transferencias tienen -y que describiremos a lo largo del trabajo- y por su efecto de "arrastre" sobre otros tópicos de lo fiscal y lo político.

En ambos casos, remiten a cifras relevantes en términos de los equilibrios y el financiamiento estatal argentino, lo que se basa en un patrón estructural caracterizado por un diferencial entre la carga proporcional que Nación y Provincias tienen en la responsabilidad de ingresos y gastos. Este patrón estructural implica un desequilibrio entre ingresos y gastos que, en términos proporcionales, ronda un registro del orden del 23 % del total, que se eleva al 30% neto del sistema de seguridad social (Figura Nº 1). O sea, del conjunto Nación – Provincias, casi un tercio de los recursos se gestiona alrededor del universo que vamos a describir.

Figura 1
Ingresos y gastos Nación, Provincias y Nación + Provincias
Año 2017 – Para Nación + Provincias = 100

	Con Ingresos y gastos de Seguridad Social		Sin Ingresos y gastos de Seguridad Social	
	Nación	Provincias	Nación	Provincias
	%	%	%	%
Ingresos	83 % (1)	17 % (2)	77 % (1)	23 % (2)
Gastos	60 %	40 %	47 %	53 %
Diferencia (desequilibrio estructural)	23 %	-23 %	30 %	-30 %

Fuente: Recursos de origen nacional DNCFP y esquema ahorro inversión financiamiento Ministerio de Hacienda de la Nación.

Nota (1): Incluye el total de ingresos de gestión nacional (involucra transferencias automáticas)

(2) Neto de transferencias automáticas y presupuestarias

El patrón que venimos describiendo es consistente con un *modelo de Estado de dos pisos* en lo referente a la gestión del grueso de las políticas públicas; mientras que en el primer piso (el Estado central) se diseña, financia, conduce, controla y evalúa, en el segundo piso (las provincias y, en menor medida, los municipios[4]) se encargan de la gestión concreta en el territorio.

Como adelantamos, diferenciaremos metodológicamente las transferencias que son automáticas de las que llamaremos presupuestarias.

4 La situación de los municipios guarda alguna equivalencia con la descrita. No lo consideramos porque a) tienen menor envergadura que Nación y Provincias (del orden del 10% del gasto del agregado Nación + Provincias + Municipios); b) el imprescindible detalle sus notas particulares desviaría la atención sobre los trazos gruesos del sistema de transferencias, y c) la información es muy despareja y remite a múltiples casos particulares en cada uno de los 23 sistemas municipales de cada una de las provincias y en los más de 2.000 gobiernos locales.

Las transferencias automáticas -emblemáticamente, la coparticipación federal de impuestos- dibujan un patrón estructural de financiamiento vinculado a una potestad tributaria compartida por la Nación y las Provincias sobre ciertos impuestos (IVA, Ganancias, Cheque, etc.) cuya gestión es realizada exclusivamente por el gobierno central (a través de la AFIP).

Las transferencias presupuestarias, por su parte, si bien son menores que las anteriores y tienen un carácter más coyuntural -remite generalmente a fondos que envía la Nación para el despliegue de políticas públicas específicas- tienen un enorme impacto en la gestión cotidiana en el territorio y en el posicionamiento de los gobernadores frente al presidente.

Como puede verse en la Figura Nº 2 las primeras son muy relevantes en términos de volumen: representan un 30,0% del total de ingresos de gestión nacional -que implican más de la mitad de los ingresos provinciales-, mientras que las segundas, más allá de que

Figura Nº 2
Ingresos de Nación y Provincias. Total, transferencias automáticas y presupuestarias y resto
Año 2017 – en mill $ corrientes y en % del total

	Mill. de $	%
RECURSOS DE ORIGEN NACIONAL		
Recursos que son transferidos automáticamente (1)	773.593,1	30,0%
Recursos que son transferidos por presupuesto (*)	183.639,3	7,1%
Recursos que no son transferidos	1.621.376,8	62,9%
Total de ingresos de gestión Nacional (2)	2.578.609,2	100,0%
RECURSOS PROVINCIALES		
Recursos que son recibidos automáticamente (1) (*)	773.593,1	52,9%
Recursos que son recibidos desde el presupuesto nacional (2)	183.639,3	12,6%
Recursos gestionados desde las 24 provincias	505.960,8	34,6%
Total de ingresos Provinciales (3)	1.463.193,2	100,0%

Fuente: Fuente: AFIP-informe de recaudación 2017 y Ministerio de Hacienda – Cuenta AIF 2017 y SIDIF.
Notas: (*) están incluidos las transferencias presupuestarias a gobiernos municipales
(1) Hacienda DNCFP (http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.php)
(2) AFIP Recursos Tributarios (www.afip.gob.ar/estudios/archivos/informe.4.trimestre.2017.pdf)
(3) Hacienda (www.minhacienda.gob.ar/onp/documentos/series/serie2017_pib04.pdf)

son ostensiblemente menores, tienen un importante nivel (7,1% y 12,6%, en términos de ingresos nacionales y provinciales, respectivamente)

En todos los casos, la asignación de estos recursos fiscales funciona como un dispositivo que moldea buena parte de las relaciones Nación / Provincias y, desde allí, tienen un impacto innegable sobre la política y la gestión estatal argentina.

2. Las transferencias automáticas

Las transferencias automáticas están constituidas por fondos gestionadas por el Estado Nacional a través de la AFIP, quien se encarga de su recaudación y que, en una primera etapa, son distribuidos entre el gobierno central y las provincias (la llamada distribución primaria), en una segunda etapa los fondos son asignados a cada una de las 24 jurisdicciones (la distribución secundaria).

El régimen vigente de coparticipación está organizado alrededor de la Ley Nº 23.548 del año 1988. Sobre el esquema original previsto por esta ley se han realizado una gran cantidad de modificaciones, ya sea mediante normativas específicas, pactos fiscales u otras leyes que modificaron su distribución o realizaron detracciones parciales que se transfieren por medio de regímenes específicos.

A pesar de la multiplicidad de fondos, la coparticipación federal de impuestos es, por mucho, el instituto más importante. Esto no se origina únicamente en el nivel de recursos

Figura Nº 3
Conceptos que conforman las transferencias automáticas
Año 2018 en miles de $ corrientes

Concepto		Miles de $
Coparticipación federal		872.478.818,5
Financiamiento educativo ley 26075		134.383.229,1
Transferencia de servicios ley 24.049		1.284.189,6
Impuesto sobre los bienes personales	Ley 24.699	7.675.792,7
	Ley 23.966 Art. 30	896.095,3
Impuesto sobre activos ley 23906		318,9
IVA ley 23966 Art 5º Punto 2		7.188.647,5
Leyes 23966 y 24699	Obra de Infraestructura	3.410.556,6
	Vialidad Provincial	6.822.332,7
	F.E.D.E.I.	997.154,7
FO.NA.VI. Ley 24464		16.462.452,6
Régimen de energía eléctrica ley 24065	Fondo compensador tarifa	846.919,0
	F.E.D.E.I.	564.731,4
Fondo compensador de desequilibrios		549.600,0
Régimen Simplificado ley 24.977		4.731.322,4
Consenso Fiscal punto I a Ley 27.429		18.456.730,0
Fondo Federal Solidario Ley 27.429		15.451.517,8
T O T A L		1.092.200.408,9

Fuente: Consolidado de recursos de origen nacional DNCFP Ministerio de Hacienda
http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.php

que involucra, sino también en que es el modelo a partir de la cual -con las correcciones del caso- se realizan casi todas las demás asignaciones.

Un resumen de las transferencias automáticas para el año 2018 se presenta en la Figura Nº 3.

Como estas transferencias se integran a partir de impuestos muy ligados al consumo

Figura Nº 4
Evolución del total de las transferencias automáticas
En millones de pesos corrientes y millones de pesos constantes de 2018 (1)
Años 2015 – 2018

Provincias	2015	2016	2017	2018	variación 2018/15	variación 2018/16	variación 2018/17
$ Corrientes	431.146	583.648	773.593	1.092.200	153,3 %	87,1 %	41,2 %
$ Constantes	1.209.366	1.217.200	1.358.023	1.092.200	-9,7 %	-10,3 %	-19,6 %

Fuente: Elaboración Propia sobre datos de la DNCFP Ministerio de Hacienda y SIPIM - INDEC
http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.php
https://www.indec.gob.ar/
Nota (1): Actualizado por índice mayorista INDEC.

-IVA, ganancias- no debería sorprendernos que hayan tenido un desempeño decreciente en términos reales. En la Figura Nº 4 vemos que, en términos constantes, el total de transferencias automáticas han descendido un 9,7% entre 2015 y 2018, a pesar de las sobretransferencias recibidas por Buenos Aires y CABA que provienen de otras fuentes (ver sección siguiente).

Ahora bien, este descenso general esconde desempeños muy desiguales de la distribución secundaria o, lo que es lo mismo, en lo que recibe cada provincia.

Al respecto vale la pena recordar que, durante la década ganada, supuestas arbitrariedades del gobierno nacional fueron reiteradamente denunciadas por parte de la Alianza Cambiemos y la prensa afín, que exigían transparencia e igualdad de oportunidades. Las eventuales críticas que pudieran hacerse a los doce años de la gestión de Néstor Kirchner y Cristina Fernández en este sentido son marginales frente al manejo de la Administración Cambiemos.

Como vimos, en el caso de las trasferencias automáticas hay un saldo global negativo del -9,7% (ver Figura Nº 4) descenso que fue común a 22 de las 24. Sólo dos jurisdicciones lograron tener un incremento en las transferencias: Provincia de Buenos Aires y CABA, "casualmente" bajo gobiernos del PRO.

Analicemos cada caso por separado. Como parte del llamado "Consenso Fiscal" y a pesar de la oposición de casi todos los gobernadores[5], el Ejecutivo Nacional acordó una compensación para la provincia de Buenos Aires de 44.000 millones de pesos anuales para emendar el atraso en el Fondo del Conurbano. Con este registro, esta provincia no sólo no redujo los recursos que recibió en términos reales, sino que los incrementó en

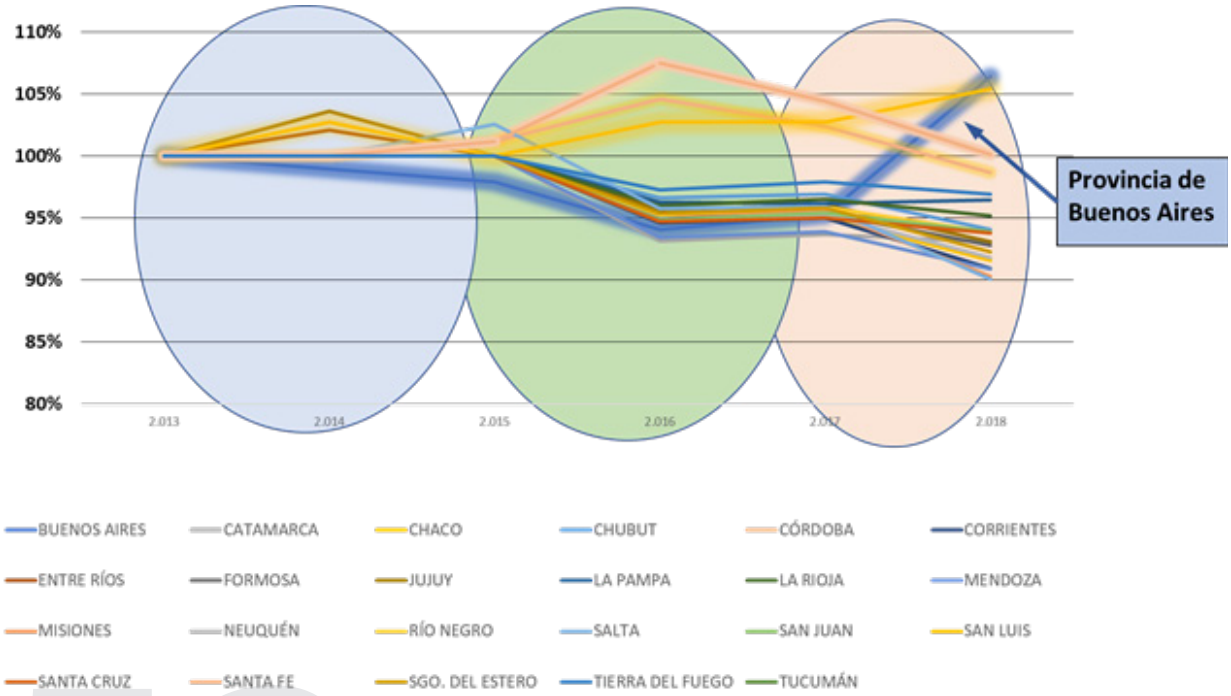
5 https://www.clarin.com/politica/provincias-quejan-transferencia-millonaria-fondos-mauricio-macri-maria-eugenia-vidal_0_Hk6ovlnHe.html, consultado el 1/6/17

un 5%. La situación de privilegio no es menor: si comparamos con las provincias más castigadas en los registros de transferencias (Misiones, Salta, Santiago del Estero, Tucumán), Buenos Aires ha mejorado su situación relativa a partir de estos cambios en más de 25% (detracción del 20% en las citadas provincias contra un incremento del 5% en Buenos Aires).

Para mostrar la importancia de lo ocurrido, se presenta la Figura Nº 5, que toma los tres últimos años de la presidencia de Cristina Fernández y los tres años del gobierno de cambiemos. Los registros fueron igualados a 100 de forma tal de poder comparar registros que son diferentes en cada jurisdicción. Por razones que veremos más adelante no se presentan datos relativos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

De esta forma pueden diferenciarse tres periodos (círculos azul, verde y rojo). En la etapa del gobierno de Cristina -que podríamos retrotraerla sin mayores cambios hasta 2003- las (pequeñas) oscilaciones que ocurrieron se originan en variaciones en los registros objetivos que se utilizan para calcular los fondos (círculo azul). Hacia fines del año 2015 la Suprema Corte de justicia falló a favor de las provincias de Córdoba, San Luis y Santa Fe en un largo pleito originado en fondos relativos a la seguridad social, lo que originó un incremento de las transferencias hacia esas provincias (círculo verde, líneas sombreadas de amarillo). Como el total es suma 100, el incremento explica una parte del

Figura Nº 5
Evolución de las transferencias automáticas para 23 jurisdicciones
(sin visualizar CABA)
En % del total de transferencias, para 2013= 100
Años 2013 – 2018



Fuente: Elaboración Propia sobre datos de la DNCFP Ministerio de Hacienda
http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.php

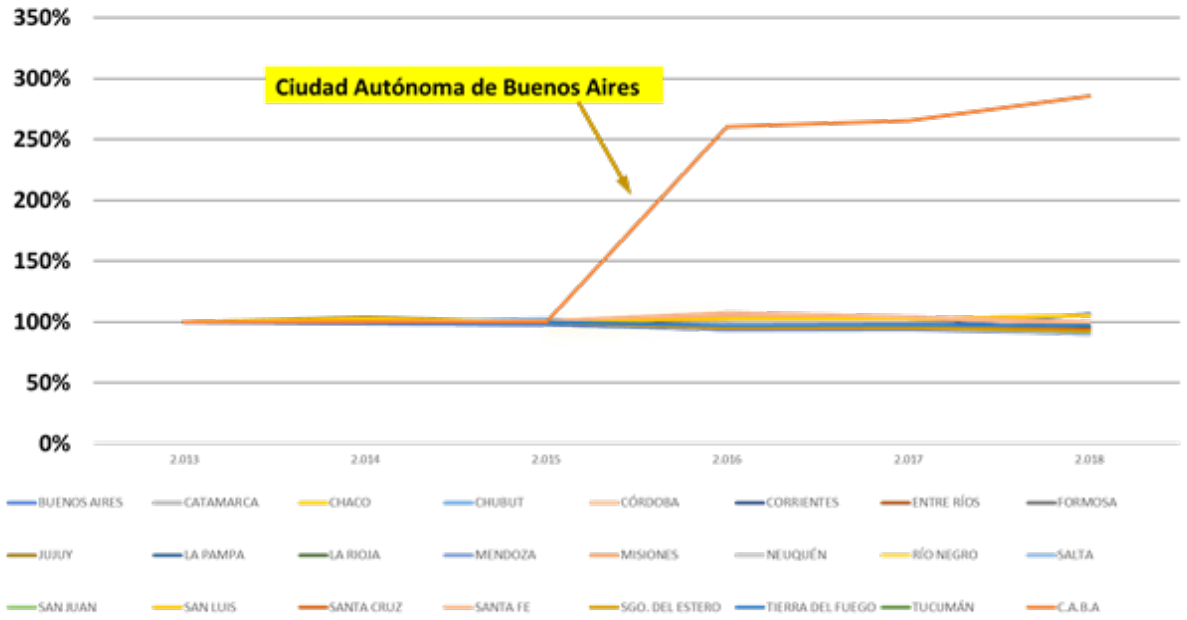
descenso del resto de las jurisdicciones (influye también, como veremos, la evolución del registro relativo a CABA).

En el año 2017 se produce el citado cambio a favor de la Provincia de Buenos Aires: nótese la importancia en términos proporcionales (círculo rojo, línea azul - Figura Nº 5)). Medida en términos absolutos esta diferencia es mucho más notoria, dado que esta provincia es la que recibe la mayor porción de transferencias.

Pero estas variaciones, de las que remarcamos su importancia, son marginales al lado de las sobretransferencias que recibió la Ciudad de Buenos Aires.

A menos de un mes de asumir la presidencia, contradiciendo este discurso y amparado por el blindaje mediático, Macri cambió las reglas del financiamiento subnacional y mediante el decreto 194/2016 incrementó en un 168% los ingresos por coparticipación del distrito más rico del país: la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La arbitrariedad en este cambio de reglas hizo que, a pesar de ocurrir dentro de lo que se conoce como "los

Figura Nº 6
Evolución de las transferencias automáticas para 24 jurisdicciones
En % del total de transferencias, para 2013= 100
Años 2013 – 2018



Fuente: Elaboración Propia sobre datos de la DNCFP Ministerio de Hacienda
http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.php

cien días de gracia" de todo inicio de gobierno, las quejas de gobernadores no se hicieran esperar[6].

Con esta sola medida, la Ciudad de Buenos Aires recibió un plus de ingresos de $ 17 miles de millones sólo durante el año 2016[7]. Entre 2015 y 2018 sus ingresos reales se incrementaron en un exorbitante 172% cuando, recordemos, para el total de las transferencias hubo un descenso. El desempeño es tan desproporcionado, que si se busca graficar repitiendo lo hecho en la Figura Nº 5 y sólo agregándose a CABA se sale de escala (Figura Nº 6).

Vale resaltar que la estabilidad en la distribución de las transferencias automáticas -lo que serían "las leyes de juego" alrededor de estos fondos- fue una costosa construcción iniciada en la etapa Alfonsín, consolidada en los años del menemismo y sostenida durante la década ganada. O sea, se ha lesionado una estructura básica de nuestra institucionalidad federal.

Con el agravante de que en ambos casos se cambian reglas estructurales por decreto y no por ley, cuando uno de los objetivos obvios de la bicameralidad federal es asignarles a las provincias incumbencia en el tema.

3. Las transferencias presupuestarias (no automáticas)

Un análisis de trazo grueso de las políticas públicas provinciales -en acción social, cultura, desarrollo económico, deporte, salud (por fuera de la gestión hospitalaria), programas de apoyo al desarrollo de la educación, etc.- mostrará que la gran mayoría de estas acciones se encuentran financiadas por transferencias presupuestarias.

Esto es así porque, en general, los recursos propios y las transferencias automáticas (coparticipación y demás partidas vinculadas) se aplican a los gastos rutinarios (sueldos de empleados provinciales, gastos operativos mínimos de escuelas, hospitales y comisarías, transferencias a municipios y escuelas de gestión privada, deuda, déficit de la caja de jubilaciones en los casos en que estas no fueron transferidas, entre otras).

Las transferencias presupuestarias, por su parte, se aplican a acciones concretas que hace el Estado provincial (desde asistencia alimentaria hasta organización de eventos deportivos, de programas de prevención de la salud hasta formación de profesionales, desde capacitación de empleados provinciales hasta construcción de viviendas) por lo que tienen un impacto superlativo, tanto en términos de la gestión estatal como del impacto político en la construcción territorial.

Es que estas transferencias son la savia que hace funcionar el citado Estado de dos pisos al mismo tiempo que, con ellas, el gobierno central se reserva el poder de inducir sobre

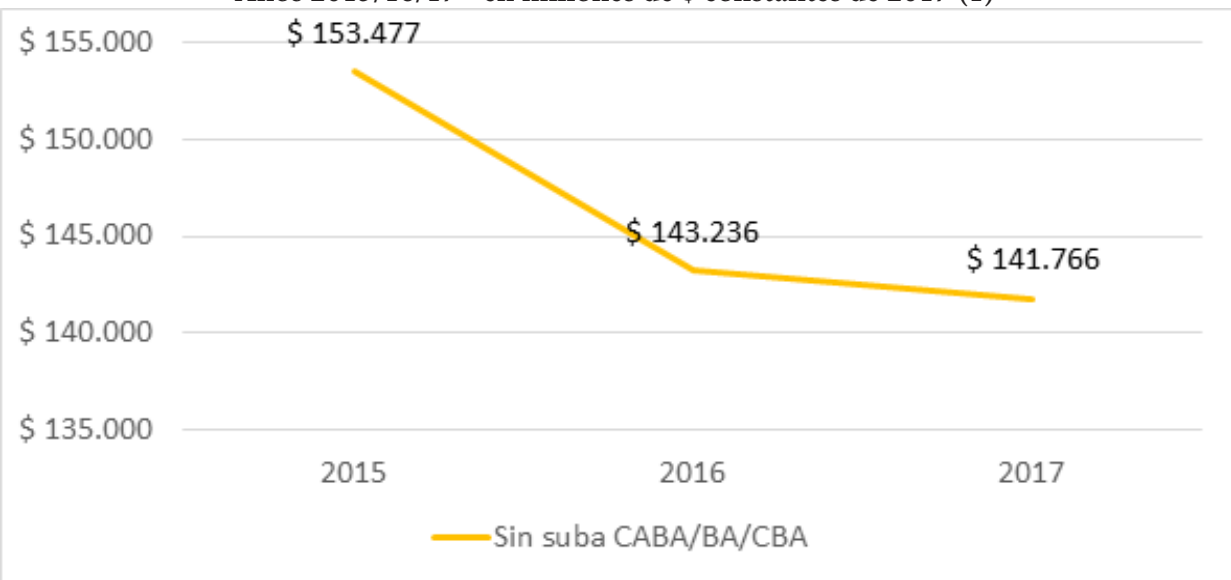
6 http://www.lanacion.com.ar/1863623-macri-subio-la-coparticipacion-para-la-capital-y-genero-malestar-en-el-pj, consultado el 31/5/2017

7 Caba recibió 27.8 mil millones en 2016 un 250% de aumento sobre los 7.9 mil millones de 2015. Si las transferencias a CABA hubiesen sido en proporción al total de las provincias, hubiese recibido un 36% de incremento. Es decir que porcentualmente recibió 214% más (250%-36%) y esto implica 17 mil millones de pesos. Con un 36% de incremento hubiese recibido 10.8 mil millones y no los 27.8 mil mil. que recibió.

las provincias las líneas directrices de su estrategia de gestión, garantizando algún nivel de homogeneidad territorial a su accionar.

El doble juego que expresa el modelo -autonomía en la gestión + coordinación en una unidad central- es vital en un país tan desigual, heterogéneo y diverso como es la República Argentina. Visto desde nación, estas transferencias son el instrumento crítico para inducir políticas públicas bajo una lógica nacional: a su vez, desde la mirada provincial, estas transferencias son igualmente importantes, porque si bien se despliegan bajo lineamientos nacionales, es en el marco de su desarrollo que se produce buena parte de la construcción político territorial de actores locales y provinciales.

Figura Nº 7
Total de transferencias sin incremento Buenos Aires, Córdoba y CABA
Años 2015/16/17 - en millones de $ constantes de 2017 (1)



Nota (1): Actualizado por índice mayorista INDEC. Al momento de realizar el trabajo no estaban disponibles los datos referidos al año 2018.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIDIF

Un funcionamiento virtuoso de este mecanismo permitiría satisfacer ambos objetivos, como así también generar la suficiente plasticidad como para adecuar cada política pública a las diferencias territoriales en el marco de una razonable autonomía política subnacional.

Veamos ahora cómo ha sido la evolución de estas transferencias a partir de la llegada al gobierno de la gestión cambiemos.

3.1. ¿Cómo evolucionó el conjunto de las transferencias presupuestarias?

Una mirada sobre el global de las transferencias presupuestarias muestra que, para el grueso de las jurisdicciones, el monto total -medido en términos reales- se ha reducido. En efecto, si no se considera el incremento de tres casos especiales -Buenos Aires, Córdoba y CABA, que trataremos de forma específica más adelante-, el total de recursos transferidos se ha reducido en estos dos años en cifras cercanas al 8% (Figura Nº 7).

Este descenso no ha hecho más que comenzar: el gobierno a principios del año 2018 hizo saber que planeaba reducir aún más estas transferencias[8] y los resultados provisorios muestran que en, en dinero constante, las reducciones han sido efectivamente muy importantes. No debería extrañarnos, es parte de la mirada neoliberal avanzar con un ajuste de buena parte de las políticas públicas territoriales y con la discontinuidad de un importante número de programas.

En la misma nota periodística que citamos se consultó el tema en varias provincias, quienes confirmaron las suspensiones de transferencias y remarcaron su carácter errático: "no hay un criterio uniforme a la hora de recortar los programas… A veces se discontinúan programas pese a los resultados que venían dando y otros siguen, aunque su ejecución no sea tan buena".

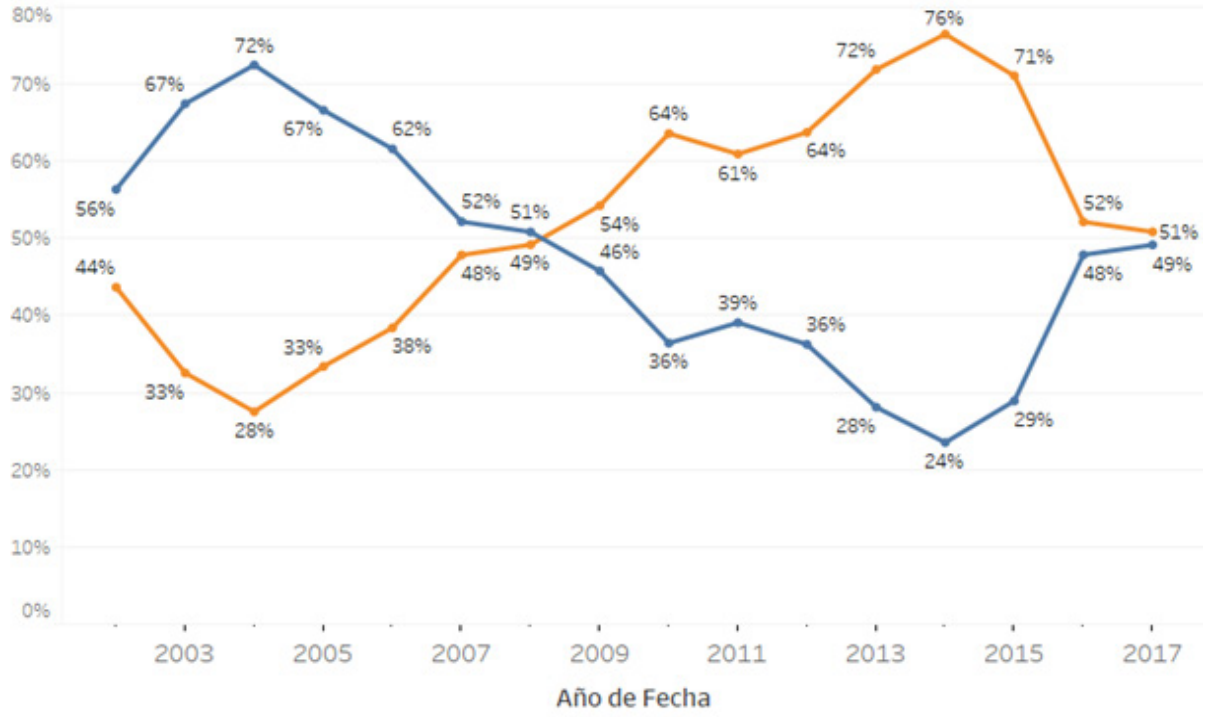
Vale remarcar que, ante el retiro del Estado Nacional, las actividades cesan, pues es sabido que las provincias no tienen la capacidad fiscal como para continuarlos por su cuenta. Como lógica consecuencia se truncan acciones de salud, educación, desarrollo social y económico, etcétera, con el impacto social, político y organizacional que puede esperarse.

Variando el ángulo de análisis, veamos ahora las transferencias presupuestarias discriminando aquellas destinadas a gastos corrientes de las destinadas a gastos de capital.

Si bien todas son importantes, a *grosso modo* las primeras se vinculan más con el desarrollo de acciones de corto plazo y orientadas al logro de gobernabilidad, mientras que las segundas están más ligadas al desarrollo de largo plazo y a las inversiones dirigidas a promover de manera más estructural el desarrollo económico y social.

8 http://www.lapoliticaonline.com/nota/112332/. Ver artículo 2º del Decreto 430/18.

Figura Nº 8
Evolución de la participación porcentual de las transferencias corrientes (azul) y de capital (naranja) Años 2001/2017



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIDIF

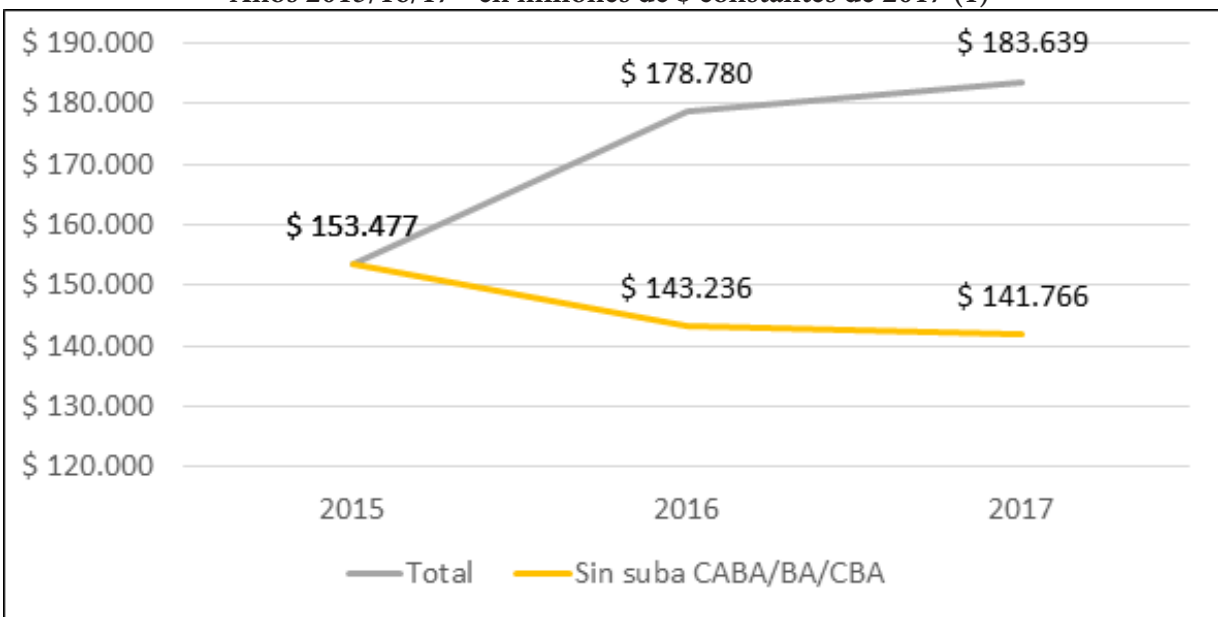
Hay una propensión de la gestión de transferencias hacia las que son corrientes, pues ellas son las más requeridas por los actores políticos en el sentido de que son herramientas más potentes para la construcción política territorial. Esta situación se puede explicar con una conocida metáfora que sostiene que es mucho más fácil e inmediato -dadas las acuciantes necesidades de la población- repartir pescado que enseñar a pescar.

O sea, se precisa de un liderazgo muy potente con una concepción estratégica firme como para sostener o incrementar su nivel de transferencias de capital. En el gráfico se observa la evolución desde el año 2001 en el que se destaca el crecimiento en la participación de las transferencias de capital llegando a representar el 76% del total en 2014 (Figura Nº 8).

Es notable la velocidad con que pierden participación estas transferencias a partir del cambio de gestión, como un signo más de la necesidad no solo de comprar voluntades políticas, sino también de sostener un cierto piso de condiciones sociales en el marco de la crisis que están generando las medidas económicas sobre las provincias.

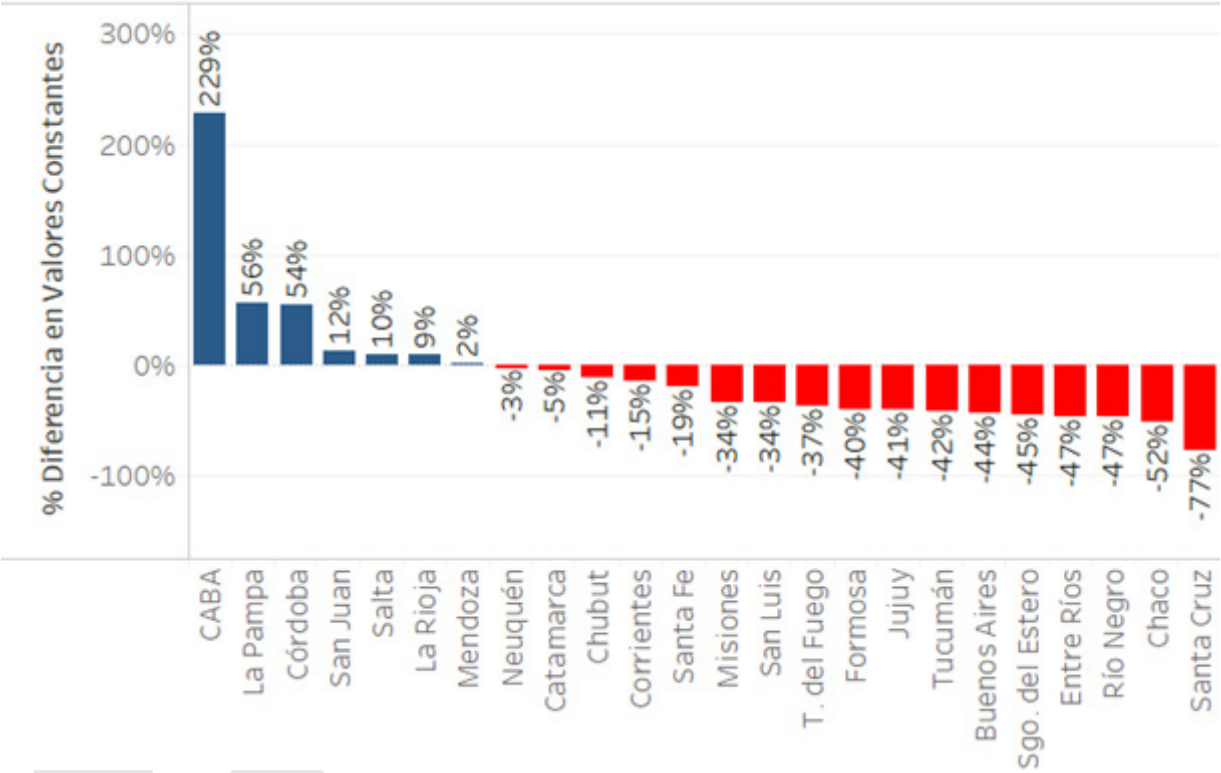
Esto, claro está, sólo sirve como solución momentánea. Considerando la influencia de las inversiones en el ciclo económico, y el peso que en ella tiene el gasto de capital el caso de muchas jurisdicciones, ya podemos anticipar lo que ocurrirá en estas provincias en el mediano plazo.

Figura Nº 9
Evolución de las transferencias de capital y corrientes
Total general y total sin incremento de CABA, Buenos Aires y Córdoba
Años 2015/16/17 - en millones de $ constantes de 2017 (1)



Nota (1): Actualizado por índice mayorista INDEC
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIDIF

Figura Nº 10
Evolución de las transferencias de capital para cada jurisdicción
Años 2015/17 - en % de incremento sobre $ constantes de 2017 (1)



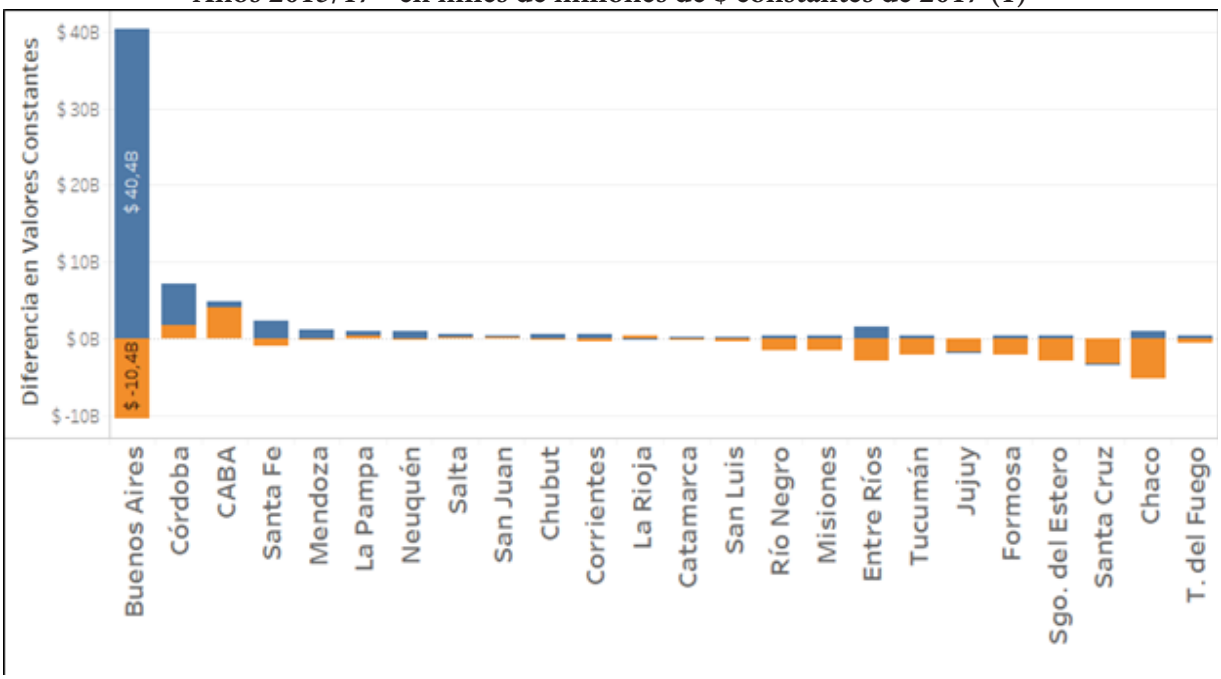
Nota (1): Actualizado por índice mayorista INDEC
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIDIF

3.2. Ganadores y perdedores

El escenario general de baja de las trasferencias totales tiene tres excepciones flagrantes: Buenos Aires, Córdoba y CABA. El peso relativo de estas tres jurisdicciones y el extraordinario nivel de incremento hace que reviertan la tendencia general de reducción de las transferencias totales que era la norma prevalente en el resto de las jurisdicciones (Figura Nº 4)[9].

Si ahora analizamos las transferencias de capital provincia por provincia vemos que en

Figura Nº 11
Evolución de las transferencias corrientes (barra azul) y de capital (barra naranja)
Años 2015/17 - en miles de millones de $ constantes de 2017 (1)



Nota (1): Actualizado por índice mayorista INDEC
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIDIF

casi todos los casos se produce un descenso, siendo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el distrito más rico del país, la única jurisdicción que tiene un incremento vertical de esta partida (Figura Nº 3).

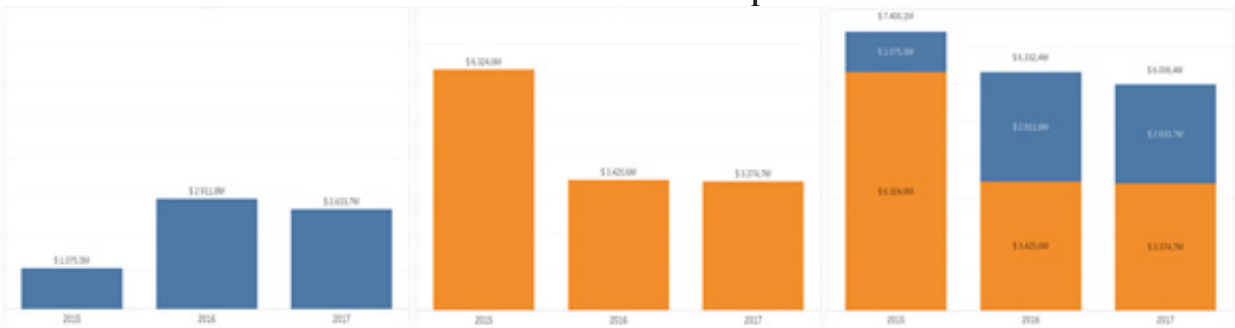
No es necesario repetir el rol del gasto de capital como herramienta para atenuar las enormes diferencias de desarrollo relativo que recorren el país. Sin embargo, la política del gobierno ha sido exactamente inversa: ha concentrado las inversiones en el territorio que, como ya se dijo, es el más desarrollado de la Nación[10].

9 Por supuesto, esta situación preferente se suma a los cambios en las transferencias automáticas para CABA y Buenos Aires que describimos en la sección anterior.

10 Nos desviaríamos de los objetivos descriptivos de este trabajo si profundizáramos en las razones de esta situación; adelantamos que no parece casual que en este distrito esté la clientela empresarial que sostiene al partido gobernante y que, por su propia riqueza, la rentabilidad política del gasto corriente -la ansiedad por acceder a pescado, según la metáfora ya usada- es mucho menor que en otras jurisdicciones del país.

Figura Nº 12
Evolución de las transferencias de capital, Corrientes y totales para la Provincia de Entre Ríos
Años 2015/16/17 - en $ constantes de 2017 (1)

Transferencias corrientes **Transferencias de capital** **Total**

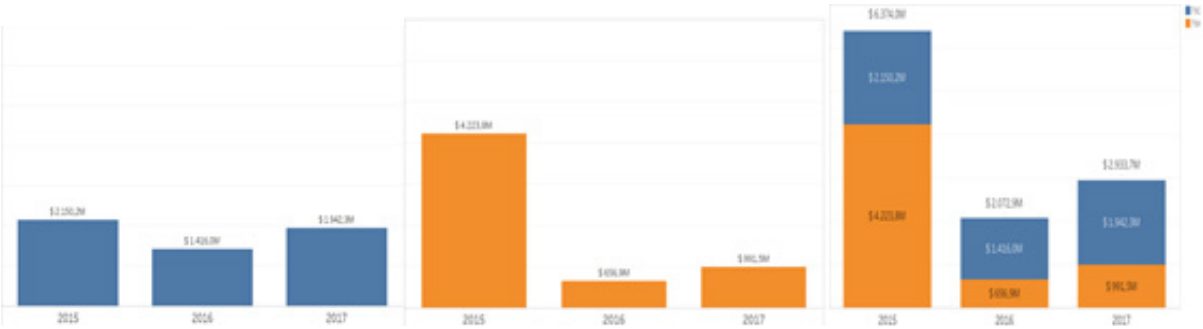


Nota (1): Actualizado por índice mayorista INDEC
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIDIF

Como colofón de todo lo dicho, puede afirmarse que en tres años el gobierno cambiemita ha generado un nuevo patrón de transferencias presupuestarias, el cual se caracteriza, por un lado, en el incremento de las tres jurisdicciones citadas -como ya vimos, el nivel de incremento de las transferencias de capital a CABA fue exorbitante- lo que es

Figura Nº 13
Evolución de las transferencias de capital, corrientes y totales para la Provincia de Santa Cruz
Años 2015/16/17 - en $ constantes de 2017 (1)

Transferencias corrientes **Transferencias de capital** **Total**



Nota (1): Actualizado por índice mayorista INDEC
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del SIDIF

acompañado por otra situación similar en las transferencias corrientes a Buenos Aires y Córdoba.

En el resto de las jurisdicciones los incrementos fueron menores o directamente hubo decrecimiento de las transferencias (Figura Nº 10).

El discurso del gobierno respecto de estos temas tiene el acostumbrado tono cínico o directamente mentiroso. De todas maneras, hasta voceros del establishment reconocen que hay un incremento en la discrecionalidad de las transferencias .

Hay algo de paradojal en los resultados, pues el relato que suelen desarrollar los medios habla de que el gobierno nacional habría "comprado" gobernabilidad a partir de transferencias a provincias peronistas: esto no fue así o a los gobernadores se les escapó la tortuga.

En verdad, lo que ocurrió fue que la baja de transferencias de capital y suba de corrientes generó un escenario en el que la mayoría de las jurisdicciones perdieron en la primera y subieron en las segundas, pero con un resultado neto negativo. El modelo típico ocurre en Entre Ríos (Figura Nº 12).

Aunque hubo también perdedoras absolutas, tanto en registros de capital como en corrientes: aquellas provincias que tuvieron la osadía de enfrentar al gobierno vieron descender las transferencias hasta límites insospechados (Figura Nº 13)

4. Conclusiones

A modo de conclusión, pasemos revista a lo que indican los números expuestos:

1. A largo plazo el modelo tiende a reducir las transferencias como parte del ajuste estructural de las cuentas estatales.

2. La reducción se hace fundamentalmente sobre las transferencias de capital. A contrario sensu de lo que aconsejan las buenas prácticas y lo que sostiene el gobierno en un discurso que se precia de ser técnico y neutral, se reducen las transferencias de mayor impacto en el desarrollo (capital) y se especializa en aquellas que dan gobernabilidad en el corto plazo (corrientes).

3. Los resultados de estas políticas no pueden ser más que una ampliación de las ya profundas desigualdades territoriales del país, máxime cuando se premian a las jurisdicciones más ricas. Es particularmente anómala la situación de la Capital Federal.

4. El mapa de las transferencias jurisdicción por jurisdicción presenta una arbitrariedad como no se ha visto en la historia moderna del país; sorprende que haya conseguido gobernabilidad de parte de los gobernadores cuando han disminuido notoriamente las transferencias totales.

La administración paralela
Innovaciones normativas y estructuras sustitutivas en la provincia de Buenos Aires[1]

Observatorio de la Provincia de Buenos Aires.
Coordinación: Claudia Bernazza[2]

1. Introducción

Partiendo de la hipótesis de que la provincia de Buenos Aires (en adelante PBA) asiste a una reestructuración fáctica de su organización administrativa y sus relaciones de empleo público, el presente trabajo se orienta a identificar y describir las lógicas que viabilizaron dicho proceso.

Su objetivo es establecer de qué forma los nuevos roles administrativos y la flexibilización de contrataciones de bienes y servicios reconfiguraron las relaciones al interior de la administración pública provincial (en adelante APP) y, en casos extremos, resultaron en una *privatización* de la función administrativa, amparada en diversos instrumentos que constituyeron el marco legal y político necesario para sortear arreglos institucionales preexistentes.

Reflexionaremos sobre la conformación de una *estructura administrativa paralela*, vinculada al sector privado, que modifica los procesos de trabajo, la *auditabilidad* ciudadana, la responsabilidad política y las relaciones entre las y los trabajadores estatales y con las y los ciudadanos, extrayendo algunas conclusiones sobre los *mitos cambiemitas*: meritocracia, *sinceramiento*, tecnificación de la función pública, modernización, eficiencia y buena administración.

Yo veo el futuro repetir el pasado
Veo un museo de grandes novedades[3]

2.El relato modernizador

El relato basado en la sospecha sobre las y los trabajadores estatales y la ineficiencia de las organizaciones públicas, no es novedoso. "Domando al Elefante Blanco. Pasos para construir un Estado que funcione" (1998) es el título de un libro cuya autoría corresponde a Mario Quintana y Horacio Rodríguez Larreta (con la colaboración de María Eugenia

1 El presente trabajo se basa en una investigación realizada durante el periodo junio/agosto de 2018 en el marco del Observatorio de la Provincia de Buenos Aires de la comisión Estado y AP del Instituto Patria.

2 Ingeniera Agrónoma (UNLP), Dra. en Ciencias Sociales (FLACSO). Diputada Nacional (MC). Coordinadora de la comisión Estado y Administración Pública del Instituto Patria.

3 *El Tiempo no para*. Versión en español por Bersuit Vergarabat de la canción *O Tempo Não Pára* (1988), compuesta por el cantante brasileño Cazuza en colaboración con Arnaldo Hanoi.

Vidal y Gabriel Sánchez Zinny, entre otros miembros de la Fundación Sophia). La metáfora zoológica es una obvia alusión a la burocracia.

La publicación ensaya una visión sobre el Estado basada en mitos fuertemente arraigados que –supuestamente- deben desterrarse: que existen funciones esencialmente estatales; que son necesarios administradores públicos de *carrera*; y que deba sujetarse a los funcionarios a numerosas reglas para garantizar la transparencia. Por el contrario, se sostiene allí la conveniencia de dotar a los administradores de mayor autonomía para disponer de los recursos -englobando los que llaman *humanos*- y de la capacidad para regirse por sus propias reglas y principios discrecionales. Desde su perspectiva, todas las funciones –incluyendo educación, defensa, seguridad social y justicia– son delegables en el sector privado, limitándose el rol estatal a un mínimo deber de regulación y control.

Coherente con sus postulados, el libro elogia las reformas neoliberales de los '90. Especialmente el proceso privatizador basado en la narrativa del déficit y la ineficiencia. En aquella época, se introdujo el enfoque orientado a resultados mediante nuevas técnicas y sistemas de gestión, objetivos de eficiencia y calidad, evaluación de desempeño, etc. El modelo se situaba en el contexto global signado por la crisis del Estado interventor –iniciada en los '70–, que originó la crítica del modelo burocrático/estatista (Isuani, 2010) y replanteó las relaciones entre Estado, mercado y sociedad civil, allanando el camino a los enfoques minimalistas y *gerencialistas*, e *importando* al sector público los valores del ámbito privado.

En la Argentina, las *reformas de primera generación* se circunscribieron a la reducción del gasto público, achicando la función estatal. Las de *segunda generación*, orientadas a incorporar las tecnologías *gerencialistas*, no lograron implementarse eficazmente (Oszlak, 1999). Así, se redujo la injerencia estatal y se debilitaron sus capacidades, agravándose los problemas que debían solucionarse[4]. La historia puede repetirse.

3. La Modernización Pro

El *Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires*[5] es el marco conceptual con el que intenta identificarse la administración actual: "un nuevo modelo de gestión (…) sustentado en la planificación y control (…) una administración orientada a los resultados, y a la transparencia y control ciudadano"[6]. Su formulación obedece a los postulados de la *Nueva Gestión Pública* (en adelante NGP) y se enmarca en un proceso más amplio de reestructuración política, administrativa e

4 Desde diferentes enfoques se cuestionó el proceso. Prats I Catalá (1998: p. 598) explicó que no es razonable "...seguir identificando la acción administrativa (….) como 'gerencia', 'gestión' o 'management' público (…), la solución razonable consiste en someter las actividades exclusivas del Estado, no al régimen gerencial y contractual propio del sector privado, sino a los arreglos institucionales característicos del sistema burocrático de mérito (…) no es el control de resultados sino el sometimiento a reglas precisas lo que ayudará a resolver -imperfectamente- el problema de agencia". Blutman y Méndez Parnes (2003) criticaron la incorporación de herramientas del sector privado que desconocieron la cultura propia de las organizaciones estatales.

5 Ley N° 14.828, reglamentada por el Decreto N° 1018/16.

6 Ley Nº 14.828, artículo 1º.

institucional –el *Plan Nacional de Modernización del Estado*[7]-, que propicia la transformación estatal mediante la tecnificación, la calidad, la transparencia y la gestión por resultados.

Pese al discurso *refundacional*, la PBA cuenta con numerosos antecedentes de fortalecimiento institucional y modernización administrativa[8] que no se acotaron al aspecto tecnológico, ni obviaron el rol del Estado como proyecto político-social. Los diversos componentes del plan actual derivan de acciones previas, pero se presentan como novedosos. Los ejes de la reingeniería estatal serían: la transformación institucional, la participación ciudadana, la mejora continua, la función estatal al servicio de los y las ciudadanos/as, y la modernización administrativa mediante nuevos sistemas de gestión[9].

Las referencias a la transparencia son el reverso de la opacidad de la dimensión política del plan. Eficiencia, eficacia, calidad, flexibilidad y gestión por resultados son los objetivos fundamentales. Desde el punto de partida, se observa que la modernización es el fin, no el instrumento. Los problemas sociales y su resolución están predefinidos por un pensamiento oculto e inmutable. "(L)a privatización de lo público aparece entre líneas, ya que todo la evoca e invoca: (…) se apuesta a incorporar valores y herramientas que se adjudican a la gestión empresarial para lograr una gestión más eficiente y transparente" (Bernazza, 2016: 26). Una administración *apolítica*, funcional al aparato institucional deseado: un Estado mínimo que asegure la disciplina social y la libre actuación del mercado[10].

7 Decreto PEN Nº 434/16.

8 El Plan Estratégico de Gobierno Electrónico, aprobado mediante el Decreto Nº 1.824/02, se insertó dentro de un proceso de reforma del Estado orientado a mejorar la cantidad y calidad de los servicios. Posteriormente, el Plan Trienal de 2004-2007 (Resolución de la SSGP Nº 5/04) se orientó a reconstituir el tejido social y relegitimar al Estado. Sus acciones se enfocaron en proyectos con impacto en la relación administración-ciudadano y transversales. Entre sus resultados, pueden destacarse: *a) fortalecimiento del Estado como proyecto político-social y como organización: Redacción de guías y criterios planificación y evaluación, cursos y asistencias técnicas, normativa para la elaboración y aprobación de estructuras organizativas* (Resolución SSGP N° 5/04); *Guía de la comunicación escrita* (Decreto Nº 300/06 y modificatorio N° 2200/06 y Res. SSGP N°4/06, *Pautas de estilo para la comunicación escrita en la gestión pública provincial, y Nº12/07, Serie de documentos Cuadernos de Gestión); Programa de Fortalecimiento de la Calidad Institucional* (Resolución SSGP N° 5/04); *Banco de Proyectos de Innovación y Premio Provincial a la Innovación en la Gestión Pública* (Decreto Nº 1867/04); *Programa especial Observatorio del Estado Provincial* (Resolución SSGP Nº6/06). *b) empleo público y carrera: entre ellas, el documento Principios y recomendaciones para una carrera profesional administrativa en las administraciones provinciales de la República Argentina; reinicio y fortalecimiento de las negociaciones colectivas; procesos de selección para la cobertura de cargos jerárquicos interinos y ascensos para el personal; Programa de Formación para la Alta Dirección en el Estado* (Decreto Nº 1208/05); *Plataforma educativa virtual; entre otras* (Pagani, Quintans, Migliore, García, 2012).

9 De los principios rectores y ejes, derivan los componentes que se concretan en instrumentos de gestión: 1) Sistema de gestión por resultados: Planes Estratégicos de Gestión; Planes Operativos Anuales; reingeniería de procesos operativos, administrativos y de control; Tableros de Control y; estándares de seguridad; 2) Atención ciudadana y participación: sistema de consultas, solicitudes, sugerencias y reclamos; Ventanilla Única de Trámites; programa de Calidad en la Gestión; apertura de Datos y transparencia activa y; colaboración y participación ciudadana; 3) Gobierno electrónico y TIC: Sede Electrónica; Firma Electrónica y Digital; digitalización de documentos y procesos administrativos; interoperabilidad; compras electrónicas.

10 Apunta López (2003: p. 5) que "…la provisión de bienes públicos se realiza a través de las acciones del gobierno y no por el mercado. El proceso político, como mecanismo de asignación de recursos, se caracteriza básicamente por (...) su preocupación por los aspectos redistributivos y de equidad (y) el condicionamiento impuesto por su pluralismo, la fragmentación de la autoridad, y el hecho de que el disenso (…) es legítimo".

4. Las leyes de emergencia

En 2016 se sancionaron tres regímenes de emergencia en materia de: seguridad pública y política y salud penitenciaria; infraestructura, vivienda, hábitat y servicios públicos; y administrativa y tecnológica[11]. La *emergencia* tampoco es novedad. Históricamente fueron concebidas ante "…una situación extraordinaria que (…) requería, correlativamente, de respuestas extraordinarias" (Comadira, 2003: 230). Conceptualmente, se trata de regular mecanismos excepcionales para situaciones de crisis.

A diferencia de los antecedentes provinciales, las *emergencias* declaradas en 2016 no fueron producto de un agravamiento notorio en la situación económica o social, ni de un desastre natural[12]. La apelación a la emergencia fue el vehículo para imponer un régimen de contratación más laxo. Se abrieron los procedimientos a empresas no inscriptas en los registros de proveedores locales, que se desempeñaban anteriormente en la CABA[13]. Se limitó el circuito de control, se redujo la publicidad[14] y se amplió el universo de adquisiciones directas. El objetivo era acelerar las contrataciones eludiendo los regímenes preexistentes, dotando a los y las funcionarios/as de mayor discrecionalidad y *flexibilizando* el empleo público[15].

5. Modificación del régimen general de contrataciones

Argumentando la necesidad de poner en vigencia la ley 13.981, se dictó un nuevo reglamento de contrataciones provincial[16]. Fue evidente la ampliación del margen para la contratación directa[17] y la correlativa disminución del nivel jerárquico competente para

11 En enero de 2016 se sancionó la Ley Nº 14.806 -emergencia en seguridad pública y política y salud penitenciaria-, prorrogada en 2017 y 2018 -Leyes Nº 14.866 y Nº 14.990-. En abril de 2016 se sancionaron las Leyes N° 14.812 y N° 14.815 -emergencias en infraestructura, vivienda, hábitat y servicios públicos; y administrativa y tecnológica-. Su vigencia era de un año, prorrogable por igual periodo -Decretos 52/17E y 53/17E-. En abril de 2018, mediante la Ley Nº 15.022 se prorrogaron nuevamente por un año, con opción por igual plazo, asegurándose las atribuciones excepcionales durante todo el mandato

12 El gobierno provincial motivó vagamente las emergencias –sin estudio previo que las avale- mediante fórmulas retóricas como: "…la necesidad de realizar con la mayor premura posible obras de infraestructura (…) resulta de toda evidencia" (Fundamentos Ley Nº 14812); una "…crítica situación que afecta a la totalidad de las áreas administrativas (…) de público conocimiento…" (Fundamentos Ley Nº 14815). Declaró al prorrogar que: "Pese al arduo esfuerzo (…), persisten en la actualidad las causales que motivaron tales declaraciones (por ello), se tornan necesarias las herramientas contempladas, para seguir corrigiendo las falencias que llevaron al Estado a distanciarse de las necesidades de su población" (Fundamentos Ley Nº 15.022).

13 Se establecieron excepciones en los artículos 6º de la ley 14.812 y 5º de la ley 14.815.

14 A las limitaciones propias de la ausencia de licitación, se suma que el artículo 3º de la ley 14.812 exime de publicar en el Boletín Oficial.

15 Se instauraron así diversos circuitos que coexisten, dificultando establecer las normas aplicables, directa y subsidiariamente, a contrataciones cuyo objeto es sustancialmente idéntico. Puede gestionarse mediante, al menos, cinco regímenes: a) subsistema y reglamento de contrataciones provincial; b) Ley de Obras Públicas; c) emergencia en seguridad y política y salud penitenciaria; d) emergencia en infraestructura, hábitat, vivienda y servicios públicos; e) emergencia administrativa y tecnológica. Sin contar el régimen de fondos permanentes o "cajas chicas" u órdenes de pago extra presupuestarias que suscitan sus propios conflictos interpretativos.

16 Decreto Nº 1300/16, B.O. del 26/10/2016. Las similitudes entre el régimen general y los de emergencia, evidencian que la estrategia previa no respondía a una crisis, sino a una modalidad de gestión permanente.

17 Los artículos 17 y 18 de la Ley de Contrataciones establecen el principio de la licitación pública y sus excepciones, análogas a las previstas por la normativa previa. Sin embargo, los montos que habilitan licitaciones privadas o contrataciones directas son sustancialmente más elevados que los anteriormente vigentes (Decreto Ley 7.764/71

su autorización y aprobación[18]. Pese a contemplar un procedimiento abreviado que dota a la contratación de garantías mínimas de publicidad y concurrencia[19], la extensión de tal modalidad, en desmedro de los procesos licitatorios, limita necesariamente la transparencia y atenta contra el interés fiscal[20].

El reglamento determinó la intervención simultánea de los organismos de control (con plazo de diez días corridos), en lugar de la tradicional intervención sucesiva; o su postergación, en ciertos casos, para una vez finalizado el procedimiento. Lo último, excede las previsiones de la ley de contrataciones[21], consagrando una modificación inconstitucional al sistema de control *previo*[22].

Se habilitó también un Sistema de Compras Electrónicas (PBAC)[23]. La plataforma, al igual que otras soluciones tecnológicas recientes[24], fue desarrollada para la CABA y transferida a la PBA, por lo cual requirió de contrataciones onerosas para su adaptación a las necesidades locales.

6. Organización administrativa

El repaso de las modificaciones al gabinete provincial, y la comparación con el cuadro final de la administración saliente en 2015, arroja que, pese a la austeridad declamada, el tamaño estructural de la APP no ha variado sustancialmente[25]. La comunicación ha sido estructuralmente jerarquizada. Un *Ministerio de Asuntos Públicos* y una *Secretaría de Medios* asumieron las funciones de la ex *Secretaría de Comunicación Pública*[26]. La denominación del nuevo ministerio obliga a la pregunta: ¿existe alguna cartera de Estado que

-de Contabilidad- y Decreto reglamentario 3300/72).

18 La publicidad de las disposiciones de funcionarios de nivel jerárquico inferior es escasa, dificultando el control popular.

19 Concurrencia, implica la apertura a un número de oferentes amplio, como medio para garantizar la competitividad y transparencia que proteja el patrimonio fiscal.

20 Dado que la publicidad es insustituible para garantizar la concurrencia y transparencia de las contrataciones, los requisitos y plazos de publicación abreviados resultan insuficientes.

21 Ley 13.981, artículo 13.

22 El sistema se articuló para la corrección de desvíos por demolición. Los controlantes tienen facultades de observación administrativa e impugnación judicial. Esto disminuye los riesgos y facilita la toma de decisiones idóneas en una dinámica menos lesiva de la gestión (Comadira, G, 2017). La intervención previa permite al funcionario corregir a tiempo, sin consecuencias disvaliosas para el fisco y su propia responsabilidad. Bezzi (2016) sostiene que ayuda a tamizar las problemáticas mediante opiniones que sirven unas a otras para arribar al criterio más certero. El tiempo que insume es mayor, pero también la seguridad jurídica de la decisión.

23 Resolución conjunta CGP 20/17 y MJGM 92/17, en el marco del permiso de uso del Decreto 1.599/16, aprobatorio del Convenio Específico de Cooperación Técnica celebrado entre la PBA y la CABA.

24 Tales como el GDEBA o el SIGAF, que han generado inconvenientes y reclamos a la administración provincial (https://www.eldia.com/nota/2018-3-10-2-46-9-el-nuevo-sistema-informatico-de-la-provincia-atrasa-pagos-y-genera-quejas-politica-y-economia)

25 El último gabinete de la gestión encabezada por Daniel Scioli, contaba con once Ministerios e igual número de Secretarías. La gestión actual incrementó a catorce la cantidad de Ministerios y disminuyó a cuatro las Secretarías de apoyo, mientras se crearon dos nuevos entes autárquicos (los Organismos de la Niñez y Adolescencia, y de Integración Social y Urbana).

26 Creada mediante Decreto 11/11B.

no gestione asuntos públicos? La opacidad del título esconde una estructura ministerial sobredimensionada y sin base competencial suficiente[27].

La contracara, es la estrategia tendiente al debilitamiento de los organismos de asesoramiento jurídico y control, crecientemente ocupados por el oficialismo[28] o paralizados, durante años, por falta de cobertura de vacantes[29]. Éstos, son percibidos como un obstáculo para la celeridad de la gestión. Se observó también la des-jerarquización de la Asesoría General de Gobierno, incorporada como un órgano desconcentrado en la estructura de la Secretaría Legal y Técnica[30], perdiendo así su identidad y autonomía de criterio.

En cuanto al diseño y aprobación de estructuras orgánicas, la situación es de anomia. Se derogó el decreto 1322/05[31], que regulaba las pautas aplicables en la materia, sin que se dicte una norma reglamentaria que lo reemplace. De esta forma, se amplió la discrecionalidad, con el correlativo debilitamiento institucional.

Un dato de interés es la eliminación de toda incompatibilidad funcional para los y las subsecretarios/as mientras ejercen su cargo, así como la reducción de las que afectan a los y las Ministros/as y Secretarios/as[32]. Esto habilita el ejercicio de actividades privadas en paralelo a la función pública, siendo evidentes las consecuencias negativas para la autonomía estatal derivadas del riesgo de *captura* por la superposición de los ámbitos privado y público.

Finalmente, mediante la ley 14.989 se otorgó al Poder Ejecutivo una delegación amplia –e inconstitucional- para modificar el contenido de la ley de ministerios, en desmedro de las atribuciones legislativas[33].

27 Se trata de un Ministerio que sólo despliega actividades comunicacionales de apoyo.

28 Numerosos informes periodísticos dan cuenta del de avance sobre los organismos de control provinciales (https://www.lanacion.com.ar/2153497-el-control-de-la-gestion-de-vidal-esta-en-manos-del-propio-cambiemos; https://www.eldia.com/nota/2018-7-15-3-11-6-todos-los-organismos-de-control-de-la-provincia-estan-en-manos-del-oficialismo-politica-y-economia).

29 Durante los primeros años de gestión, el H. Tribunal de Cuentas provincial quedó virtualmente acéfalo hasta ser integrado, sobre el final del mandato, con la incorporación de dos vocales que responden a la alianza gobernante –a quienes se puso a cargo de las dos vocalías que auditarán a la administración central- y dos propuestos por espacios de la oposición (https://www.lapoliticaonline.com/nota/117054-nuevos-vocales-del-tribunal-de-cuentas/).

30 Ley 14.989, artículo 38. Esta particular construcción organizativa es copia (textual) de la ley nacional 24.667 –de 1996-, que regula el caso de la Procuración del Tesoro de la Nación.

31 La norma, derogada por el decreto 37/15B, era resultado del plan trienal 2004-2007.

32 El artículo 11 de la ley 14.803 estableció que: "Es incompatible el cargo de Ministro Secretario con cualquier otra función pública Nacional, Provincial o Municipal fuera ésta, permanente o transitoria, rentada o ad-honorem, con excepción de las actividades docentes y la representación de la Provincia en organismos federales y/o en entidades sin fines de lucro; así como en funciones honorarias de estudio, colaboración o coordinación de interés provincial. Durante el desempeño de sus cargos, los Ministros no podrán ejercer actividad comercial, negocios, profesión ni empresa que, directa o indirectamente, impliquen su participación a cualquier título, concesiones acordadas por los poderes públicos o intervenir en contrataciones, gestiones y licitaciones de las cuales sea parte la Nación, la Provincia o los Municipios. Tampoco podrán ser proveedores por sí o por terceros de todo organismo de la Provincia". La omisión de los Subsecretarios fue parcialmente remediada mediante la ley 14853, pero reiterada al sancionar la ley 14.989.

33 El art. 147 de la Constitución Provincial, asigna a la Legislatura la determinación de la composición del Gabinete y la asignación de funciones a sus integrantes. Conforme el artículo 45, los poderes públicos no podrán delegar las facultades que les han sido conferidas, ni atribuir al Poder Ejecutivo otras que las que expresamente le están acordadas constitucionalmente. Mediante la ley 14.989, luego de declarar de "…interés prioritario provincial la reorganización de las estructuras administrativas y la racionalización y ordenamiento eficaz de los recursos humanos y materiales de la administración central y descentralizada en todas sus variantes" (artículo 50), la Legislatura delegó a la Gobernadora amplias facultades modificatorias (artículo 51).

7. Empleo público

Pese al relato *profesionalizante* y *meritocrático*[34], no se conocieron iniciativas sustanciales para activar los mecanismos reglados de carrera administrativa, ni políticas relevantes de capacitación e incentivo para la planta permanente. Las negociaciones paritarias del sector público evidenciaron un debilitamiento de acciones y agendas[35]. Los trabajadores estables fueron relegados por la irrupción de personal contratado bajo nuevas figuras precarias.

Un aspecto central de la *Ley de Emergencia Administrativa* fue el establecimiento de un régimen especial de contrato de servicios[36] que niega el vínculo laboral con el Estado provincial[37]. La nueva modalidad viene a desestructurar las relaciones previas de carácter temporario -enmarcadas en la ley 10.430-, mermando los derechos laborales y ocultando relaciones de empleo público detrás de *tareas excepcionales*[38]. En cuanto al personal de gabinete, la *Ley de Emergencia* modificó el régimen estatutario[39], habilitando la instauración –por vía reglamentaria[40]– de un sistema remunerativo modular[41] que posibilitó la incorporación de una mayor cantidad de asesores –sin estabilidad ni determinación precisa de funciones– e incrementó el gasto afectado[42].

La conjugación de ambas figuras permite, con total libertad, montar un extenso cuerpo de funcionarios/as alrededor de los cargos políticos, cuyas competencias, jerarquías y remuneraciones escapan de toda previsión estatutaria. Se desconocen sus criterios de selección, cuántos son, cuánto se les paga y cuáles son sus funciones. Una discrecionalidad cercana a la arbitrariedad. Tales "innovaciones" fueron concomitantes al congelamiento

34 Ver: http://chequeado.com/ultimas-noticias/macri-vamos-a-profesionalizar-a-las-fuerzas-policiales-2017/; http://www.ambito.com/909392-arba-impulsa-ascensos-por-concurso-para-mejorar-la-atencion-al-contribuyente; https://www.clarin.com/sociedad/Vidal-importante-chicos-aprendan_0_VyYwlCq-b.html

35 La negociación colectiva aparece centrada en posturas defensivas de lo previamente conquistado.

36 La ley 14.815 -artículo 23-, lo define como aquel entablado entre un profesional o técnico que presta un servicio sin sujeción a un resultado concreto, que responda a una necesidad de carácter transitorio o estacional que, por su complejidad o especialización, no pueda ser cumplida por personal permanente.

37 Se dispuso la inaplicabilidad al contrato de las disposiciones estatutarias de la ley 10.430 (artículo 25, ley 14.815). Al vencimiento del contrato, finaliza el vínculo con la APP sin derecho a remuneración adicional. El cuadro se completa con un régimen de incompatibilidad laxo (Resolución MCGP 23/16, punto 1 del Anexo IX) que permitiría a ciertos funcionarios superiores que declaren no tener una incompatibilidad funcional o conflicto de interés, ser contratados en forma paralela al ejercicio de sus funciones habituales.

38 Conforme los principios de progresividad y primacía de la realidad -contemplados por la Constitución Provincial en su artículo 39, inciso 3- y la doctrina de la CSJN ("Ramos", 6/IV/10, Fallos 333:311; "Cerigliano", 19/IV/11, Fallos 334:398), debe protegerse a los trabajadores estatales por sobre el status legal-formal que sea reconocido al contratarlos. La regularización de modalidades temporarias se concretó, en gran medida, mediante las negociaciones colectivas del ciclo 2004/2015, reconociendo los derechos de los trabajadores.

39 Ley 14.815, artículos 28 y 29, modificatoria de los artículos 113 y 114 de la ley 10.430.

40 Decreto 1278/16.

41 En el régimen previo, los asesores eran designados con equivalencia remunerativa a cargos de planta permanente sin estabilidad (ley 10.430), mientras que por el (ahora derogado) decreto 1322/05 se limitaba la cantidad de asesores de gabinete a cuatro por cada Ministro y tres por cada secretario o Subsecretario (Anexo I, puntos 1.3 y 1.4). Actualmente, se asigna a los funcionarios una cantidad de módulos, de acuerdo con su nivel jerárquico, que se distribuyen discrecionalmente a cada asesor.

42 Esto surge de comparar la remuneración de tres o cuatro asesores –según el funcionario asistido- con jerarquía de Director Provincial, con el valor dinerario de los módulos ahora asignados a cada funcionario.

de ingresos a la planta permanente y transitoria[43] fundado en razones de austeridad[44], sin que se expliquen las razones por las cuales aquellas modalidades que reconocen derechos laborales resultan lesivas al fisco, mientras que las otras –precarias– no[45].

El modelo *cierra* con el establecimiento de un sistema de retiro voluntario[46] para la planta permanente con estabilidad. Nuevamente, se reproducen antecedentes de extraña jurisdicción[47]. Los fundamentos de la norma hablan de una medida conveniente dentro de un proceso de "…reordenamiento y cuantificación de los Recursos Humanos"[48]. Nunca se dio a conocer tal *proyecto reordenador*. Por el contrario, pueden inferirse los efectos disruptivos que las nuevas modalidades contractuales tendrán sobre la organización, contrariando los principios de igualdad, de legalidad, de transparencia y de proporcionalidad de las escalas salariales.

A contramano de los argumentos oficiales, las medidas adoptadas tienden a desestructurar las organizaciones públicas, minando sus capacidades futuras. El mensaje está implícito: se buscarán las soluciones en el ámbito privado, tercerizando la gestión estatal[49].

8. La implementación del GDEBA

El estudio de la implementación del *Sistema de Gestión Documental Electrónica* (en adelante GDEBA)[50] permite analizar la vinculación y el impacto del proceso de reestructuración fáctica de la organización administrativa, a partir de la introducción de modifica-

43 Decreto 618/16 (B.O. del 24/6/16).

44 Se alegó una reducción en los ingresos públicos sin datos objetivos de respaldo.

45 Refiriéndose al caso de los EEUU, López (2003: p. 8) señala que: "…la reforma priorizó la necesidad de reducir el (...) aparato burocrático, predominando los recortes entre el personal de mandos medios hacia abajo, al tiempo que crecía el componente de personal nombrado políticamente, por el deseo de (…) ejercer un control más estrecho sobre los burócratas, en los cuales no confían".

46 Decreto 465/18.

47 El régimen guarda evidente analogía con el dictado a nivel nacional (decreto 263/18) y con el implementado en la CABA (decreto 139/12). Deriva del Consenso Fiscal (16/11/2017), donde se dispuso el financiamiento nacional de programas de retiro anticipado para empleados públicos provinciales y municipales.

48 La caracterización de los trabajadores como *recursos humanos* (o *capital humano*) trasluce cierto sesgo ideológico. En sentido contrario, "...la irrupción de la negociación colectiva en el escenario estatal abrió un panorama impensable en 1990. El diálogo paritario con las organizaciones de los trabajadores (…) le devolvió al colectivo de trabajadores el carácter de sujetos con voluntad e intereses autónomos respecto de la autoridad estatal, poniendo en jaque la definición de los trabajadores como 'recursos humanos' de la administración" Bernazza (2016: p. 32).

49 Bernazza (2018: párrafos 11-14) señaló: "Entre candidatos de perfil netamente político, Vidal se erigía como la 'solución técnica' a los problemas crónicos de la gestión provincial (…) Desde su perspectiva el cálculo técnico no es frialdad o desapego, es la virtud necesaria frente a los desprolijos desaguisados de la política (…) esta vocación gerencial (…) presenta límites y genera conflictos (…) Frente a los cultores de la eficiencia administrativa, la Provincia aparece como una maraña burocrática a la que hay que 'limpiar' de imperfecciones. (Los recortes) encuentran su justificativo en una epopeya racional cuya lógica conviene comprender: nada ni nadie puede estar por encima de la eficiencia del sistema, fin último del rol gerencial (…) el ajuste que acompaña estas medidas define un *afuera*. Una frontera del sistema y un ámbito donde discurre la exclusión".

50 El Sistema de Gestión Documental Electrónica de la provincia de Buenos Aires es definido como una plataforma integrada de caratulación, de numeración, de seguimiento y de registración de movimientos de todas las actuaciones de la Administración Pública de la provincia de Buenos Aires (Conf. artículo 1º del decreto 1018/16, reglamentario de la ley 14.828). Se trata de un sistema que permite la gestión digital de todos los trámites de la administración central de la provincia de Buenos Aires, buscando "despapelizar el procedimiento administrativo, eficientizar la gestión administrativa y facilitar la generación electrónica, registro y archivo de la documentación" (Portal GDEBA: https://www.gdeba.gba.gob.ar/)

ciones en torno a los ejes del presente trabajo. El sistema –junto con otros, con los que interactúa–, no sólo evidencia el modo en que la reestructuración se desarrolla, sino que la posibilita y articula a partir de la modificación, fáctica y sustantiva, de: los procesos administrativos, la interacción entre organismos, y la vinculación del personal transitorio y de gabinete con la burocracia administrativa estable.

El GDEBA deriva de una plataforma web creada en la CABA, cuyo desarrollo fue requerido a Everis Argentina S.A. en 2011, y que resultó en la creación del sistema SADE[51]. En 2016, la administración pública nacional (en adelante APN) y el gobierno de la CABA firmaron un convenio[52] de transferencia tecnológica para su implementación a nivel nacional[53]. En el mismo año, la PBA suscribió con el Ministerio de Modernización de la Nación un acuerdo Marco de Cooperación[54] para la implementación del Plan de Modernización y de los sistemas informáticos de gestión documental, de compras y contrataciones electrónicas, y de tramitación a distancia. A partir de acuerdos específicos, se transfirió la plataforma de gestión documental electrónica (GDEBA), idéntica a SADE y GDE. Para su adecuación y mantenimiento se contrató a Everis Argentina S.A. por ser el único oferente[55]. Así, se advierte que el GDEBA y sus *gemelos* (SADE y GDE) son desarrollados, administrados y adecuados por una misma empresa privada. Aunque se trate de una de una reforma de corte administrativo, trasluce –con cierta claridad– una privatización de lo público.

El *Plan Estratégico de Modernización* y el decreto de implementación de GDEBA constituyen, junto con los acuerdos citados, el marco legal para la transferencia tecnológica desde la CABA y la Nación. Los subsistemas administrativos se concibieron bajo las mismas reglas y lógicas de funcionamiento, desconociendo y anulando las diferencias organizacionales. La implementación de GDEBA implica un cambio de paradigma en la provincia, signado por el abandono parcial –pero progresivo– de las prácticas procedimentales previas, dentro de un marco normativo disperso, segmentado e incremental[56]. Se buscaron soluciones parciales para la digitalización, sin un abordaje integral de los procedimientos administrativos.

51 Disposición 224-DGTAD/11. Disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/areas/hacienda/compras/backoffice/archivos/adjudicacion/98670i1.pdf.

52 Registrado en SADE como “CONVE-2016-Nº07819659-AJG”.

53 La APN propició un concurso público para el mantenimiento correctivo y evolutivo del software de Gestión Documental Electrónica con el propósito de continuar con la implementación en el Sector Público Nacional y promover nuevas integraciones del software en los ámbitos locales. De dicha contratación resultó adjudicataria -nuevamente- la empresa Everis Argentina SA (para la actualización del software: https://bit.ly/2vYmb0a), a quien se le encomendó el modelado de una réplica idéntica a la plataforma de la ciudad y su puesta en funcionamiento en el ámbito Nacional (lo que actualmente se conoce como Sistema de Gestión Documental Electrónica, Plataforma GDE: https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/administrativa/gde).

54 Disponible en: https://shorturl.at/gopAV

55 Resolución del Ministro de Jefatura de Gabinete de Ministros Nº 2/17. Disponible en: https://www.gba.gob.ar/contrataciones1/resoluciones/resolucion2-16.pdf

56 Se impuso mediante el Decreto Nº 144/17 y diversas Resoluciones Conjuntas del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros y de la Secretaría Legal y Técnica de la provincia. A modo de ejemplo se pueden mencionar las Res. Conjuntas Nº 1/17E, 2/17E, 3/17E, 5/17E, 9/17E, 8/17, 9/17E, 11/17, 1/18, 2/18, 3/18, 10/18, 15/18. Los organismos centralizados fueron los primeros en utilizar, obligatoriamente, el módulo CCOO para elaborar notas y memos. Posteriormente se amplió a entes descentralizados, organismos de la Constitución, empresas y sociedades del Estado. Esto generó una presión sobre los no alcanzados para adecuarse al uso del sistema, de manera que los expedientes pudiesen completar el ciclo de tramitación.

Los primeros trámites incorporados al GDEBA se vincularon con las materias de personal, contables, presupuestarias, de compras y de contrataciones. Es decir, que se concentró en aquellos circuitos administrativos que fueron objeto de críticas previas por parte de la comunicación gubernamental. Las áreas administrativas debieron articular los cambios a los procedimientos que el GDEBA habilitó per se, con las modificaciones en su reglamentación (roles, plazos, regímenes especiales, procesos de autorización y aprobación, entre otros)[57].

Para su implementación, la Dirección Provincial de Modernización Administrativa replicó un mismo modelo para todos los escenarios: distintos grupos, que no responden a una estructura formal, fueron abocados a tareas de implementación, de capacitación y de soporte técnico. La propia estructura de esta dirección exhibe una serie de características propias del período: irrupción de personal contratado bajo figuras precarias, prácticas des-estructurantes de relaciones de empleo público previas, aparición de un alto número de personal de gabinete, flexibilización de roles y puestos, y novedades en la organización administrativa, entre otras.

Se evidencia un regreso a los ejes de la NGP, que abogaba por:

> (L)a reducción del poder de la burocracia, reforzando la incidencia de las autoridades electas (...) a través de nuevos criterios de centralización, coordinación y control (Aucoin, 1990). Así, la existencia de asesores y/o cargos de confianza, etc., estaría ampliamente justificada a los efectos de contar con aparatos administrativos consustanciados con las políticas de gobierno (...) más que un dilema de 'delegación', emerge como cuestión el tema de la 'responsabilidad': ¿a quién se debe atribuir responsabilidades concretas frente al incumplimiento de los objetivos o metas propuestas?: ¿a estos 'nuevos gerentes' o 'burocracias flexibles'?; ¿a los funcionarios políticos? ¿Las burocracias 'paralelas' poseen los conocimientos y la experiencia suficiente como para ocupar tantas posiciones clave, desplazando –la mayoría de las veces¬– a los cuerpos estables de la administración? (López, 2005: 18).

El proceso de capacitación para el uso del sistema abrió también una brecha entre los y las trabajadores/as estatales. Mientras las autoridades fueron capacitadas por la Dirección Provincial de Modernización Administrativa, en el caso de los agentes fue realizada por el Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP), bajo modalidad abierta o a demanda de cada organismo. Esto impactó en un mayor impulso al uso de la plataforma entre las y los funcionarios y personal de gabinete, en detrimento de la participación efectiva de trabajadores de las estructuras burocráticas estables. Se refuerza así el funcionamiento de una *administración paralela*, que prescinde del trabajador/a estable y se monta sobre el extenso funcionariado alrededor de los cargos políticos.

La implementación planteó una serie de dificultades adicionales, derivadas de la adaptación de los circuitos regulados –que eran tramitados en soporte papel– a la digitalización de un conjunto acotado de trámites mediante una plataforma informática con funcionalidades operativas preexistentes. Esto generó un rechazo inicial a su uso, por no

57 A esto se le sumó la introducción en simultáneo de los mencionados sistemas de gestión, para la digitalización en los procesos de gestión financiera y compras de la provincia, que impactaron a su vez en otros procedimientos que resultaban insumos para la gestión electrónica de los expedientes administrativos, modificando los circuitos y las lógicas de funcionamiento preexistentes. Las dificultades operativas en la implementación del SiGAF y el PBAC impactaron en la implementación de GDEBA, considerando que en muchos organismos las mismas áreas debieron gestionar los tres procesos de digitalización al mismo tiempo.

contemplar las particularidades de los procesos de cada organismo. Así, su utilización se vio tensionada por las lógicas institucionales vigentes, las posibilidades tecnológicas disímiles de cada institución, el nivel dispar de acceso de agentes y autoridades en cada organismo, las posibilidades de adaptación al cambio en cada contexto, la coexistencia de procesos diversos y la aparición de nuevos términos y funcionalidades, correlativa a la desaparición de otros, de los cuales la gestión digital prescinde.

Si la mejora supone el progresivo abandono del soporte papel a uno digital: ¿cuáles fueron los recursos puestos a disposición de los organismos y de las y los trabajadores del Estado para apropiarse de esta mejora? ¿Cuáles son las posibilidades que tiene esta mejora de sostenerse en el tiempo y replicarse a otros procesos administrativos cuando su implementación se concentra en un número específico de trámites realizados por personal contratado, jerárquico o asesores? Los interrogantes sin resolver dan cuenta del *desanclaje institucional, cultural y político del proceso*. Una *modernización a sangre y fuego*, excluyente y funcional a los intereses privados.

La implantación del sistema reconfiguró, de hecho, los procedimientos de control. Como fue señalado, la modificación del régimen general de contrataciones públicas[58] estableció condicionamientos al sistema, determinando la intervención simultánea y concomitante de los organismos competentes. Esto se articula con la manera en que tales modificaciones normativas se hacen operativas en el sistema, generando irregularidades en el circuito de control, tal como la falta de acceso oportuno a la documentación necesaria para la auditoría. Esta estrategia puede vincularse con las ideas de control y responsabilidad propias del enfoque de la NGP, uno de cuyos principios fundamentales se sintetiza "… en la frase de Kettl 'dejar que los gestores gestionen', aludiendo así a la búsqueda del incremento de la responsabilidad de quienes administran los servicios ante el público (...) una mayor delegación de poder hacia los gestores para actuar con flexibilidad" (López, 2005: 18).

Si profundizamos la pregunta por la sustentabilidad de la mejora, encontramos que, tratándose de un software privativo, su código fuente es propiedad del desarrollador –una empresa privada– y no se permite a los usuarios/as su libre modificación o lectura. La APP no puede realizar, libremente, las adaptaciones funcionales del sistema, sino que las debe requerir –y abonar– a la firma propietaria, condicionando su capacidad de desarrollo para una implementación exitosa. El proceso se orienta por la adaptación del contexto y los procedimientos a las posibilidades del sistema, en lugar de adaptarse el sistema al ámbito en que se implementa[59].

El recorrido sobre la implementación de GDEBA deja interrogantes que permiten disputar el sentido expresado en sus instrumentos normativos. ¿Hasta qué punto puede hablarse de un cambio de paradigma cuando la digitalización se circunscribe –en princi-

58 Mediante el decreto 1300/16.

59 En 2017 la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires advirtió sobre la inconveniencia de sostener el proceso de modernización estatal basado en un "…solo proveedor del servicio de programación, con el consecuente riesgo en caso de imprevistos como quiebra, cierre o cambio de estrategia comercial". Observó también la falta de mecanismos de control y auditoría al sistema y al proveedor (Ver https://elauditor.info/informes-de-auditoria/la-auditoria-advierte-riesgos-en-el-sistema-de-documentos-electronicos_a59c2f10b0041ac58e313c869

pio– a un conjunto de organismos, de trámites y de agentes del sector público? Si el objetivo es modernizar la burocracia: ¿Es lógico desestimar la internalización de las nuevas pautas por el personal estable y apuntar preferentemente al funcionariado y al personal sin estabilidad? ¿Cuáles son las posibilidades de sostenibilidad de una mejora dada como un factor externo impulsada por personal ajeno a la cultura de la organización pública? ¿Cuál es el programa de mejora, de profesionalización y de tecnificación que se ofrece a las burocracias estatales para apropiar los procesos de cambio dados *desde afuera*? En definitiva, ¿cuál es el programa de mejora administrativa más allá de la incorporación de tecnología en sí misma?

Si el proceso habilitó la flexibilización de las pautas preexistentes, en materia de procedimientos y organización administrativa, pero su impulso no se institucionalizó en nuevas reglas, limitándose a transformaciones fácticas y heterogéneamente implementadas en los diferentes organismos: ¿es válido suponer que la flexibilización no fue un medio sino el objetivo? Y, en tal caso: ¿Un objetivo funcional a quién? Lo concreto es que se enfocó la atención sobre la tecnología, desviándose de las decisiones políticas que, efectivamente, posibilitó.

9. Conclusiones

Lo primero que llama la atención del análisis realizado es la ausencia de un proyecto estratégico integral de gobierno. Tan sólo se explicita un plan de modernización administrativa –que renuncia a la dimensión política– en medio de sucesivas declaraciones de emergencia que flexibilizaron las normas contractuales y precarizaron al personal estatal. Daniel García Delgado señaló que esta "…racionalidad que sustenta el avance modernizador privilegia la lógica técnica e instrumental por sobre lo sustantivo y lo político, descree del Estado de bienestar, y (…) busca aumentar la competitividad en base a los bajos salarios (…) El Estado debe ser garante de la seguridad jurídica de los negocios" (citado en Cormick, 2017:2).

Aunque lejanos a la comunicación gubernamental, los nuevos arreglos institucionales son complementarios entre sí. Conforman un sistema coherente que, siguiendo el *manual de la buena gerencia*, despeja el camino para los negocios público-privados. La modificación de los regímenes de contratación franqueó el ingreso a la consultoría, a través de diversas ONG, empresas y fundaciones, que siguen una lógica de optimización de rentabilidad mediante proyectos y contenidos estandarizados, ignorando la complejidad de los asuntos públicos. La "flexibilización" para la contratación de servicios personales transitorios, permite obtener servicios externos sin incompatibilidades, ni limitaciones económicas u horarias. Una progresiva *privatización* de la función administrativa. Todo en nombre de la desburocratización.

Si bien la experiencia reciente en la PBA no exhibe los extremos del ajuste estructural nacional de los años 90, quizás por las resistencias institucionales que -también en aquél momento- amortiguaron su impacto local, lo que se observa es un proceso de *estratificación* de la organización. En una capa, *inferior*, se encuentran los y las trabajadores/as

del régimen estatutario provincial. Mientras que, en la otra, *superior*, se desempeña un elevado número de personal sin estabilidad, ni competencias legalmente atribuidas. Los primeros, olvidados, resisten un progresivo debilitamiento de sus derechos laborales, legitimado a partir de un relato estigmatizante. Los segundos, *nuevos gerentes públicos*, conforman una administración paralela completamente desestructurada, que coexiste -en una relación de *sospecha recíproca*- con la capa formalizada. Todos ellos, sujetos a una lógica *disciplinadora*.

El modelo forma parte de una corriente que percibe al trabajo –especialmente al empleo público–, como un costo que afecta la rentabilidad. Esto nos obliga a reflexionar sobre el rol del Estado en la definición de una postura acerca del trabajo humano y su dignidad. Las organizaciones públicas inciden sobre la visión general y pueden dar señales positivas al sector privado en la defensa del trabajo de calidad (Cormick, 2017).

La estructura paralela sin estabilidad, impacta negativamente en las capacidades estatales, donde la autonomía de las organizaciones públicas juega un papel crucial. Lejos de fortalecer la gestión, el modelo debilita la intervención estatal. Es real la necesidad de encontrar soluciones innovadoras a las problemáticas tradicionales de la burocracia racional, pero un modelo de NGP mal aplicado puede acentuar las prácticas clientelares y de corrupción[60]. Nuevamente, el paradigma gerencial parece ser el vehículo para la flexibilización laboral, olvidando su orientación a resultados.

Las contradicciones son palpables. Se predica el gobierno abierto, pero se reduce la publicidad de las decisiones que involucran erogaciones económicas. Se instala la idea de una administración profesional y meritocrática, a la vez que se desmantela la carrera administrativa, se rompe la igualdad entre trabajadores y se sustituyen mecanismos reglados por otros discrecionales. La tecnología se incorpora irreflexivamente y los procedimientos racionales ceden ante la *celeridad informatizada*. Contra los argumentos de transparencia, se intenta debilitar el sistema de control. La austeridad sólo se ejerce en desmedro de los trabajadores. El discurso público no se corresponde con los hechos.

10. Reflexiones finales

Lo expuesto anteriormente, revela la magnitud de los desafíos que, en el futuro, se enfrentarán. Será vital fortalecer las capacidades estatales como instrumento para la concreción de un proyecto político que reduzca las brechas sociales derivadas de las lógicas del mercado. Poner en valor una administración pública eficaz para la ejecución de políticas redistributivas y la progresiva ampliación de derechos. El Estado, conductor necesario del proceso hacia el desarrollo inclusivo, nunca será neutral en su intervención social.

Desde tal perspectiva es que deben re-pensarse las lógicas de funcionamiento administrativo y las relaciones al interior de las instituciones públicas. No pueden ignorarse las

60 Las técnicas de gestión de la NGP "…favorecen la ampliación de la discrecionalidad de los altos funcionarios, aunque de esta forma los organismos que ellos conducen ganan en flexibilidad y eficiencia. Sin embargo, es muy factible que en algunos casos ocurra la violación de la tenue barrera que separa la discrecionalidad de la arbitrariedad, el abuso de poder y la corrupción" (Joaquín y Losada, 1999:4, citado por López, 2003).

críticas a la falta de eficiencia y efectividad, a la opacidad y a la rigidez de las administraciones públicas, que han derivado en procesos de reforma en la mayoría de los países desarrollados. Pero debe encararse una verdadera modernización, superadora de las falencias burocráticas o gerenciales, que no se agote en los aspectos informáticos –ineludibles en el siglo XXI–, sino que renueve los procedimientos administrativos con una lógica de colaboración y participación popular real. En lo organizativo, deben determinarse, claramente, unidades de responsabilidad primaria encargadas de orientar y controlar los procesos, evitando intervenciones administrativas que no agregan valor a las actuaciones, para brindar respuestas prontas y justas.

En la articulación del proyecto, la dimensión del trabajo estatal juega un papel central. Debe trabajarse sostenidamente para lograr organizaciones públicas fuertes, eficientes y eficaces. Fortalecer la perspectiva pública incorporando la dimensión estatal desde los niveles de formación media y promover el debate sobre las problemáticas sociales y las políticas públicas orientadas a su resolución. En tal contexto, el conocimiento sobre las tecnologías de gestión pública (presupuesto, procedimiento administrativo, convenios colectivos, etc.) es imprescindible (Cormick, 2017).

Dentro de una revitalización de las negociaciones colectivas que amplíe su agenda, es pertinente replantear las trayectorias públicas y generar los mecanismos que recompongan la unidad de la administración provincial y los lazos entre todas y todos sus trabajadores en un marco de igualdad. Suplantar el modelo basado en la *inseguridad laboral,* por otro montado sobre el compromiso y el reconocimiento –simbólico y material– de la adquisición progresiva de capacidades, más allá del nivel jerárquico de cada trabajador. Lejos de la arbitrariedad de los marcos de emergencia vigentes, será necesario acordar otros regímenes de selección, también ágiles, que prioricen el conocimiento del Estado y atiendan tanto a lo técnico, como al compromiso con lo público (Consejo Federal de la Función Pública, 2008)[61].

En cuanto a la capacitación y a la evaluación de desempeño, se ha señalado que su tendencia al formalismo y su vinculación con requerimientos individuales, más que organizacionales, suele frustrar sus objetivos (Oszlak, 2009). La capacitación, en el ámbito público, requiere definir previamente objetivos que permitan evaluar su impacto en la organización. Como señala Pagani (2009) "…cobra sentido en el marco del proyecto institucional donde se desarrolla". Ambas dimensiones deben canalizarse en un clima de solidaridad y objetivos colectivos, dado que los productos organizacionales son, esencialmente, grupales. Esto implica revisar los enfoques de evaluación y las estrategias formativas (Cormick, 2017).

Sobre la progresiva incorporación de las TIC y su sustentabilidad, Bernazza afirmó la importancia que tiene la definición de una política y planificación adecuada, instrumentada a partir de "…un conjunto sistemático de objetivos y acciones estratégicas que articulen las decisiones (…) garantizando una utilización eficiente e inclusiva de las mismas"

61 En ese camino, Cormick (2017) convoca a repensar los procedimientos de selección de directivos para conformar un cuerpo de funcionarios con experiencia, idoneidad y compromiso, del que sean seleccionados –temporalmente- aquellos que ejerzan funciones ejecutivas, cuyas remuneraciones, sin desmedro de la responsabilidad asumida, no impliquen una brecha excesiva con su trayectoria regular.

(2015: 47). Sostuvo, además, la necesidad de políticas de *software* libre *autonomicen* a la administración de los intereses sectoriales de proveedores de bienes y servicios informáticos. Es fundamental delinear la transición hacia la independencia tecnológica para garantizar las capacidades estatales.

Contra el actual relato estigmatizante, nos convoca la misión de reconstruir la legitimidad social de las organizaciones públicas. Una labor que requiere la intervención conjunta de las y los dirigentes políticos, representantes sindicales y trabajadores estatales sobre todas las variables que hacen a la gestión pública. Modernizar la administración para beneficio de todas y todos.

Bibliografía

Bernazza, C. (2012). Concursos, carreras y jerarquías públicas. Propuestas para un empleo público al servicio de un proyecto de país. Boletín PEPP Nº 50, FLACSO Argentina. Recuperado de http://www.claudiabernazza.com.ar/htm/documentos/jerarquiasverticesycarreras2.pdf

Bernazza, C. (2016). Bienvenidos al pasado. Revista Perspectivas de Políticas Públicas, Año 6, Nº 11 (Julio - Diciembre 2016), ISSN 2362-2105 (ed. digital), UNLA. Recuperado de http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/1225

Bernazza, C. (2018). Una gerente en tierras pampas. Revista Mestiza, UNAJ. Recuperado de http://revistamestiza.unaj.edu.ar/una-gerenta-en-tierras-pampas/

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

Bernazza, C.; de Pascual, M.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/documentos/continuidadesyrupturas.pdf

Bernazza, C; Ronis, M (2012). Proyecto de Nación y empleo público: cuando las convicciones cuentan. Recuperado de http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/proyectodenacionyempleobernazzaronis.pdf

Bezzi, O. (2016). Obras, emergencias y un tema sensible: el control. Diario El Día. Recuperado de https://www.eldia.com/nota/2016-3-26-obras-emergencias-y-un-tema-sensible-el-control

Blutman, G; Méndez Parnes, S. (2003). "Reformas Administrativas del Estado y Cultura", en Segundo Congreso Argentino de Administración Pública: Sociedad, Gobierno y Administración Pública, Buenos Aires.

Cao, H. (2011). Cuatro tesis acerca de una Gestión Pública Nacional y Gestión Pública Nacional y Popular, en Revista Realidad Económica Nº 260, pp. 123-134.

Cao, H.; Rey, M. (2015). El modelo de administración pública en cuestión Visiones desde América Latina, en Revista Nueva Sociedad Nº 257, pp. 146-157.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Recuperado de http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf

Comadira, G. (2017). Las emergencias de la Provincia de Buenos Aires. En El Estado Constitucional de Derecho y el Derecho Administrativo. RAP, Buenos Aires. Recuperado de https://www.revistarap.com.ar/Derecho/constitucional_e_internacional/emergencia/1cnt0036099052000.html

Comadira, J. (2003). Derecho Administrativo. LexisNexis, Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Comadira, J. (2006). La Licitación Pública. Nociones, Principio, Cuestiones. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Comadira J., Comadira, J.P., Escola, H. (2012). Curso de Derecho Administrativo. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Cormick, H. (2017). La experiencia de la nueva gestión pública y su aplicación a nivel nacional. Recuperado de http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/LA-EXPERIENCIA-DE-LA-NUEVA-GESTION-PUBLICA-Y-SU-APLICACION-A-NIVEL-NACIONAL-.pdf

Instituto Patria (2018). La administración paralela. Innovaciones normativas y estructuras sustitutivas en la Provincia de Buenos Aires, Documento de avance Nº 1 del Observatorio del Estado provincial de [en línea] Recuperado de http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/Adm-paralela-Doc-avance-8-8-1.pdf

Instituto Patria (2018). "La administración paralela. Implementación del GDEBA en Provincia de Buenos, Documento de avance Nº 2 del Observatorio del Estado provincial de [en línea] Recuperado de http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/GDEBA-3-9BIS.pdf

Isuani, F. (2010). Los caminos de la debilidad estatal: capacidades estatales y políticas públicas: una mirada desde el proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas, el caso de la política del agua en la Provincia de Buenos Aires, 1992 - 2008. Tesis de Doctorado. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.

Ivanega, M. (2004). Los principios de la organización administrativa. Documentación Administrativa N° 267-268, INAP, España. Recuperado de https://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=article&op=view&path%5B%5D=5615&path%5B%5D=5667

López, A. (2003). La Nueva Gestión Pública: Principios Teóricos e Implicancias Prácticas en el Quehacer de la Administración Estatal. Versión sintética del trabajo La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual, INAP, Serie I, Do-

cumento Nro. 68, Buenos Aires. Recuperado de http://www.adminpublica.org.ar/Publicaciones/LaNuevaGestionPublica.pdf

López, A. (2005). La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado Documento Nro 68. INAP Recuperado de

http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/INAPngpfinal.pdf

López, A. (2005). "Los fundamentos de la nueva gestión pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo". En Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado Argentino. Eds. M. Thwaites Rey y A. López, pp. 69-90. Buenos Aires: Prometeo, 2005

Mairal, H. (2007). Las raíces legales de la corrupción. O de cómo el derecho público fomenta la corrupción en lugar de combatirla. RAP, Buenos Aires. Recuperado de

http://www.revistarap.com.ar/Derecho/administrativo/corrupcion/nn_las_raices_legales_de_la_co.html

Oszlak, O. (1999). "De menor a Mejor: el desafío de la 'segunda' reforma del Estado", en Revista Nueva Sociedad, n° 160, 1999.

Oszlak, O. (2000). "El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina". En V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, Oct. 2000. Recuperado de http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0038429.pdf

Pagani, M. L.; Quintans, N. Migliore, A.; García, M. E. (2012). Modernización en la provincia de Buenos Aires: Presentación de casos. VII Jornadas de Sociología de la UNLP, 5 al 7 de septiembre de 2012, La Plata, Argentina. Recuperado de http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.2163/ev.2163.pdf

Prats I Catalá, Joan (1998). "Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neo institucionalista", en Revista del CLAD: Reforma y Democracia, Caracas.

Stake, R. E. (1995). Investigación con estudio de casos. Ed. Morata. Madrid.

Subsecretaría de la Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires; Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007. Recuperado de http://claudiabernazza.com.ar/htm/memoria_ssgp/Contenido/Documentos/plan_trienal/plan_documentos.htm

Identificación de amenazas para la prevención de la corrupción[1]

Julio C. Suárez[2]

Para detectar con mayor precisión las amenazas y particularidades de la corrupción, hay que "hilar fino". A la par de ahondar en las relaciones contextuales (benignas u hostiles, turbulentas o estables), surgidas de la interacción entre Estado, sociedad y mercado en el marco de tensos procesos políticos, es pertinente también explorar en la dinámica interna: los procesos internos de la administración pública. Por separado, tanto uno como otro modo de "cortar la realidad" limitan las probabilidades de develar los mecanismos proclives a corromperse, de allí la necesidad de añadir a los aspectos que abordamos anteriormente, los *intraorganizacionales*.

Entendemos por prevención, la disposición o práctica que, de manera anticipada, minimizando las amenazas, permite evitar o disminuir la ocurrencia de un daño o perjuicio. En este estudio, el objetivo de prevenir busca evitar o disminuir la comisión de hechos de corrupción.

En ese sentido, la amenaza de corrupción consiste en la exposición de una persona (funcionario público o del sector privado) u organización (pública y/o privada) a la posibilidad de que ocurra un comportamiento corrupto.

Al interesarnos aquí en el sector público, podemos señalar que un instrumento de detección de riesgo de corrupción en la administración pública puede ser el "mapa de amenazas". Consiste en una herramienta que, a modo de coordenadas, provee información que nos permite identificar e individualizar factores, áreas vulnerables, puntos débiles o fallas en los que puede darse dicha corrupción.

En este mapa podemos ubicar la primera amenaza a la luz del presupuesto. Básicamente, el presupuesto se materializa en una ley que contiene la cuantía y composición de los ingresos y los gastos del sector público. El Poder Ejecutivo fija las prioridades y políticas públicas a implementar en el año próximo, para lo cual estima los recursos, proyecta las principales variables macroeconómicas y calcula los gastos necesarios, a fin de cumplir con las políticas y objetivos determinados. Con base en ello, los distintos organismos de la administración pública nacional (ministerios, agencias, organismos descentralizados, de la seguridad social) elaboran sus propias proyecciones, denominadas anteproyectos, que envían a la Oficina Nacional de Presupuesto. Dicha Oficina examina los anteproyectos y en combinación con los lineamientos de la Jefatura de Gabinete genera el Proyecto

1 El presente trabajo integra uno de los capítulos del libro *¿Qué corrupción? 11 vetas sugerentes para indagar* que el autor publicó en el año 2018.

2 Abogado (UNC). Magister en Administración Público (UBA). Especialista en Gerenciamiento Público (USAL – CARLOS III de MADRID). Diplomado en prevención de la corrupción pública, privada y compliance (UCLP – ABAT OLIVA CEUS de BARCELONA). Doctorando en Política y Gobierno (UCC). El presente trabajo integra uno de los capítulos del libro "¿Qué corrupción? 11 vetas sugerentes para indagar" que el autor publicó en el año 2018.

de Ley de Presupuesto, que es remitido al Congreso de la Nación para su tratamiento. Una vez sancionada, la Ley de Presupuesto nos informará acerca, por ejemplo, de cuánto dinero se estima recaudar a través de los diferentes rubros, qué proyectos, programas y actividades se realizarán en las distintas reparticiones públicas y cuál es el gasto que ellas implican, cómo se distribuirá dicho gasto (por jurisdicciones, por finalidad y función, por objeto, por ubicación geográfica, por ejemplo), qué inversiones se efectuarán, a cuánto ascienden los servicios de la deuda, etc.

Ahora bien, supongamos que ese sector público (en el supuesto a desarrollar, nacional, pero que puede tratarse del sector público de provincias y municipios) ha decido transitar la ampliación o diversificación de su matriz energética, o ambas, o promover un mejor aprovechamiento de los recursos energéticos y mineros, en busca de su autoabastecimiento. Para ello deberá tener en cuenta toda la cadena (por ejemplo, desde la exploración hasta la distribución), a fin de planificar una inversión coherente y consistente.

Así, el Ministerio de Energía y Minería, en la elaboración de su anteproyecto podría tener que optar entre la construcción de una central nuclear o una central hidroeléctrica, ampliar la potencia de la central nuclear o ampliar las redes eléctricas de alta tensión, invertir más en la prospección o exploración de petróleo que en la de gas, construir parques eólicos o de energía solar o hidráulica. Obviamente, no podrá con todas. Deberá decidirse por determinadas, privilegiar unas sobre otras o avanzar más rápido con algunas. Tal decisión se sostendrá en una multiplicidad de factores: modelo de desarrollo nacional a consolidar o pretendido, capacidades estatales, matriz energética existente, infraestructura básica instalada (agua, caminos, puertos, etc.), acceso al financiamiento internacional, si se trata de recursos renovables o no renovables, magnitud y accesibilidad de las reservas, avance de las reservas probables a las probadas, sustentabilidad ambiental, presencia de interesados en el negocio, entre otros factores.

Imaginamos este supuesto por la magnitud de los fondos que implica, ya que solo en Argentina, estar abastecidos de energía podría demandar 10 000 millones de dólares anuales por el término de 20 años, aproximadamente. Las inversiones podrían llegar porque se trata de "una oportunidad de negocio", si se asegurara la rentabilidad; el capital "va a venir", porque busca lugares donde "se proteja al capital"[3]. Negocio donde participan las empresas interesadas, pero también bancos financistas o prestamistas, fondos de inversión, consultoras y un gran número de intermediarios que cobran sus comisiones participativas. También se acrecientan las posibilidades de ampliar el negocio, incluyendo a altos funcionarios que, de esta manera, pueden apoyar algunas inversiones en desmedro de otras, apoyar inversiones menos convenientes para el bienestar general, pero más redituable particularmente (o para el grupo de pertenencia) o descuidar inversiones anteriores, a fin de alentar nuevas, más provechosas. En definitiva, inclinarse por la que permita el abultamiento del presupuesto para incorporar el monto del soborno o comisión a pagar, sin levantar sospecha. Se trataría de una gran corrupción, pues se produciría en los niveles superiores de la pirámide burocrática e impactaría en grandes gastos, proyectos o programas previstos en el presupuesto. Luego necesitarían de otras leyes,

3 LÓPEZ ANADÓN, Ernesto: *Enmarcar Vaca Muerta en un proyecto global de energía para el desarrollo* en: ETCHEVERS, Martín y NOVARO, Marcos (compiladores): *Democracia y Desarrollo*, Buenos Aires: Planeta, 2015.

otros decretos, otras normas para cristalizarse, de allí su enraizamiento en los máximos niveles gubernamentales.

Y esta situación puede darse tanto por el *lobby* desplegado desde el sector privado como por el tráfico de influencia, cuando los altos funcionarios hacen valer su influjo e interesan a los privados con favores, concesiones o facilidades. También puede generarse cuando estamos en presencia de un doble estándar (empresarios devenidos funcionarios, situación que limita entre el conflicto de interés y el acto de corrupción o funcionarios devenidos empresarios -generalmente a través de interpósitas personas-). Es decir, es ya en la elaboración de su anteproyecto de presupuesto que un área de la administración puede estar considerando las opciones más convenientes a los fines ilícitos.

La debilidad en la planificación estratégica observada, sumada a la falta de transparencia y a la posible inclinación hacia la ilegalidad, ocasiona un alto costo monetario a la administración pública nacional, una baja calidad de bienes y servicios y la falta de satisfacción de las necesidades sociales.

Por otro lado, hemos hecho referencia también a que la Ley de Presupuesto nos permite conocer a cuánto ascienden los servicios de la deuda pública. Como repasamos en páginas anteriores, otra fuente de corrupción se halla vinculada a las gestiones de créditos externos. Las comisiones que cobran los bancos (por ejemplo, los que diseñaron el Megacanje del año 2001 -que recargó el costo de la deuda en varios miles de millones de dólares- cobraron comisiones por 147 millones de dólares) y demás intermediarios son cuantiosas, dada la gran magnitud de las operaciones comprendidas. A ello se le suma la gestión de nuevos préstamos, unidos a la reestructuración y reconversión de los anteriores. Con ello, el negocio se convierte en un círculo vicioso, provechoso para los sectores beneficiarios, pero de gran perjuicio para el resto de la sociedad que deberá lidiar con una deuda que compromete a generaciones enteras. Como sostiene Calcagno: "es una tradición con vigencia internacional que los bancos extranjeros prestamistas -u organismos de crédito multilaterales- paguen una comisión a los funcionarios del país que recibe el crédito, y que en definitiva cargan a los costos del préstamo. Se trata de una práctica antigua y corriente, aunque no por ello menos corrupta, pero por su misma índole es muy difícil la comprobación"[4]. Huelga agregar que, así como hay gobiernos que se desendeudan (Argentina, durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández), hay otros que se convierten en tomadores seriales de deuda (Argentina, durante la gestión de Mauricio Macri, se ha convertido en el mayor tomador de deuda de Latinoamérica).

Al avanzar en la construcción de nuestro "mapa de amenazas", presumamos que el sector público provincial, en pos de garantizar el derecho universal a la salud, implementa una estrategia de intervención en las regiones más postergadas de la provincia. Así, el Ministerio de Salud, con su presupuesto aprobado, ha concebido el fortalecimiento de los dispensarios, centros o postas sanitarias municipales y/o comunales, mediante la provisión de equipamiento (por ejemplo: sillones odontológicos, camillas, camillas ginecológicas, colposcopios, tensiómetros, etc.) por sobre otras estrategias como el mejoramiento de las condiciones edilicias de tales centros o la conformación de equipos interdisciplinarios

4 CALCAGNO, Eric: *Estrategia económica en el Proyecto Nacional* en: *El Estado y las políticas públicas en América Latina*: Buenos Aires: COPPAL, 2011.

-médicos, sicólogos, trabajadores sociales, odontólogos, enfermeros, nutricionistas¬¬-distribuidos geográficamente en los regiones más necesitadas. Igualmente al caso anterior, los factores que pueden llevar a optar por esta alternativa son múltiples y entre ellos también, la posibilidad de negocios.

Para elegir el proveedor del equipamiento, la administración pública cuenta con distintos procedimientos a través de los cuales proceder a la selección. Pueden ser: la licitación o el concurso público, donde el llamado a participar está dirigido a una cantidad indeterminada de posibles oferentes y que será aplicable cuando el monto estimado de la contratación supere el mínimo determinado vía reglamentaria. La licitación se realizará cuando el criterio de selección del contratante recaiga principalmente en factores económicos. El concurso se efectuará de acuerdo con el monto fijado y cuando el criterio de selección del contratante recaiga primordialmente en factores no económicos, tales como la capacidad técnico-científica, artística u otras, según corresponda.

También la subasta pública, que será aplicable cuando el llamado a participar esté dirigido a una cantidad indeterminada de posibles oferentes y se busque obtener, mediante un acto público presencial o electrónico en el que se invitará a los postores a una puja de precios, la adjudicación de la contratación al mejor postor.

Más allá de lo señalado, generalmente se establecen los procedimientos de licitación pública o concurso público como regla general.

Luego podemos citar la licitación o concursos privados, en los que el llamado a participar ya no está dirigido a un universo indeterminado de posibles oferentes, sino exclusivamente a proveedores determinados (generalmente inscriptos en una base de datos a tal fin). Serán aplicables cuando el monto estimado de la contratación no supere al fijado.

Tanto la licitación pública como la licitación privada son pedidos de oferta que efectúa la administración. Por el contrario, en la contratación directa, la administración elige directamente a quien va a contratar (las contrataciones directas podrán ser por compulsa abreviada -existe más de un potencial oferente- o por adjudicación simple ¬-por razones legales, por circunstancias de hecho, por causas vinculadas con el objeto del contrato o con el sujeto contratante, la administración no puede contratar, sino a determinada persona-). Por sus características particulares, se suele utilizar este procedimiento en casos de que: no fuere posible aplicar otro procedimiento de selección y el monto presunto del contrato no supere el máximo fijado; para la realización o adquisición de obras científicas, técnicas o artísticas cuya ejecución deba confiarse a empresas, artistas o especialistas que sean los únicos que puedan llevarlas a cabo; en la contratación de bienes o servicios cuya venta fuere exclusiva de quienes tengan privilegio para ello o que solo posea una determinada persona física o jurídica; cuando una licitación o concurso hayan resultado desiertos o fracasados; por razones de urgencia o emergencia; para la locación de inmuebles, en los casos en que el sector público actúe como locatario, entre otras causales[5].

5 Se toman como referencia los Decretos Nacionales 1023/2001 -Régimen de Contrataciones de la Administración Pública- y 1030/2016, *Reglamentación al Régimen de Contrataciones de la Administración Pública*. Las normativas provinciales generalmente siguen los lineamientos de la legislación nacional.

Como se observa, de los distintos procedimientos de selección, las licitaciones (tanto públicas como privadas) brindan mayores recaudos a favor de la transparencia que la contratación directa. Esa última puede presentar amenazas de corrupción, ya que es susceptible de ser vulnerada. Por ejemplo: fundamentando errónea, inexacta o artificialmente la necesidad de requerir específicamente los servicios de tal o cual persona física o jurídica; cuando la exclusividad alegada no sea tal; cuando la licitación declarada desierta o fracasada lo haya sido por "deslices" voluntarios de la administración, a fin de contratar con un proveedor seleccionado de antemano; cuando los proveedores, *cartelizados* por no acordar con el precio que está dispuesta a pagar la administración, boicotean el llamado o cuando se llega a la urgencia o emergencia, por no tomarse los recaudos en tiempo y forma.

Otro mecanismo pernicioso se ha verificado cuando se ha desdoblado o fraccionado la operación, con el objeto de no superar los montos máximos prescriptos, a fin de evitar la realización de algún procedimiento de selección (por ejemplo, una licitación) a favor de contratar en forma directa.

Antes de regresar al ejemplo propuesto, un relevamiento de los portales oficiales de Compr.ar y Argentina Compra para el año 2017 mostró que de las 17 497 contrataciones que llevó adelante el gobierno nacional en dicho período, el 41,55 % fueron licitaciones privadas, 35,90 % contrataciones directas y solamente el 13,90 %, licitaciones públicas (el resto respondió a otras modalidades)[6]. En este sentido, el Decreto N.º 690/2016 (B.O. 16/05/16) "con la finalidad de otorgar mayor flexibilidad y rapidez a la gestión de las contrataciones" actualiza la cantidad de módulos asignados para la fijación de las competencias vinculadas con el dictado de actos administrativos en el marco de los procesos de selección. Esto posibilita un exponencial crecimiento de las contrataciones directas, pues se sube el piso a partir del cual los funcionarios deben convocar obligatoriamente a licitación pública. Por medio de la modificación de topes se logra esquivar la licitación pública a favor de las privadas y las directas.

De regreso al ejemplo supuesto, la administración pública provincial ha decidido la convocatoria a una licitación, a fin de hacerse del equipamiento y la aparatología necesaria. En ese sentido, en la actualidad se ha extendido la convocatoria a través del *e-mail*. Las áreas de compras invitan a participar en las licitaciones mediante un correo electrónico -medio por el cual también se envían los pliegos-. En tal sentido, tratándose de una licitación privada donde la invitación es dirigida a determinados y probables oferentes, un simple "error de tipeo" puede dejar fuera de la participación a algún posible oferente, a favor de otro u otros.

En definitiva, la cartera de salud optará por una licitación pública y para ello preparará los pliegos que son "conjuntos de disposiciones de carácter minucioso"[7] destinados a regir la relación entre las partes (administración pública con oferentes y administración pública y adjudicatario). Estos pliegos son el pliego único de bases y condiciones gene-

6 En la anterior gestión, en el año 2015, las licitaciones públicas ascendieron al 19 % y las licitaciones privadas y las contrataciones directas al 24 % cada una.

7 GORDILLO, Agustín: *Tratado de Derecho Administrativo*, pág. XI-21, Tomo 2: Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 1998.

rales y el pliego de bases y condiciones particulares (que puede venir acompañado con especificaciones técnicas según de qué se trate la contratación).

Es aquí, con los pliegos, donde resulta factible iniciar la comisión de actos de corrupción a los que es posible añadir otros durante el desenvolvimiento de la relación contractual. Los pliegos de bases y condiciones particulares pueden redactarse a medida, de manera amañada (estableciendo exigencias de solo cumplimiento por algún oferente) o de manera imprecisa, vaga, con ciertas indeterminaciones o de renglón único para desalentar a otros a participar o estableciendo obstáculos injustificados que operan como barreras de entrada, a fin de reducir el número de oferentes. Y si esto no resulta suficiente, es posible exigir solvencia desproporcionada al oferente, respecto al objeto y la naturaleza del contrato; exigir una determinada forma jurídica para participar o llegar a venderse los pliegos a precios exorbitantes. Claramente, detrás de estas maniobras está la connivencia del sector privado, la mano invisible -pero con dinero- del mercado.

Corresponde también advertir acerca de cómo se utilizan los distintos instrumentos de selección. Supongamos que, por otra parte, del mismo Ministerio depende un importante número de hospitales públicos, diseminados por toda la geografía provincial. En estos casos, el grado de centralización o reparto en las compras, por ejemplo, de medicamentos, puede incidir en la transparencia de la operación. Tal vez, la centralización posibilite conseguir un mejor precio (por el volumen de lo comprado), pero dificulta el control; al contrario de lo que sucedería si cada nosocomio realizara sus propias compras, pues facilitaría sistemas cruzados de control. Más allá de ello, la observación y la vigilancia deben mantenerse en todo momento, cualquiera sea el instrumento de selección utilizado y cómo se lo implemente, pues cada modelo de intermediación entre el sector público y el privado estará expuesto a las acechanzas de la corrupción.

Ello obedece a que las transacciones con el Estado ponen en funcionamiento engranajes complejos, fáciles de ser amenazados por la corrupción, más allá de la etapa de selección y adjudicación de un contrato. Así, durante la etapa de ejecución, también pueden darse algunas situaciones ilegales.

Conjeturemos que un municipio ha iniciado la puesta a punto de las escuelas dependientes de su jurisdicción. Una serie de trabajos de mantenimiento y refacción, previos al inicio de clases. Para ello, luego del proceso de selección, adjudicó los trabajos a una empresa del medio local. El asentimiento por parte de la administración de mayores costos o imprevistos a favor de la adjudicataria o incluso la reducción en la calidad de los materiales para la obra, es una práctica frecuente que puede ocultar maniobras corruptas.

También durante la etapa de ejecución puede darse el caso de que la empresa, ante cada inspección, haga pagos irregulares al inspector del sector público para que no detenga las obras o para que certifique los avances de las mismas o la calidad de los trabajos realizados. Ello incluso puede darse con los representantes de los sindicatos, respecto a los relevamientos referidos a la seguridad e higiene en el trabajo.

Finalmente, a la conclusión de cada etapa prevista contractualmente, y contra presentación de certificado de obra, la empresa podrá cobrar lo pactado. En este momento puede

ofrecer pagos indebidos a los funcionarios o estos solicitarlos para firmar el libramiento de los fondos en preferencia a otros acreedores (prestadores o proveedores).

Claro que todos estos pagos no implican una pérdida de rentabilidad para la empresa, sino que generalmente están previstos en los montos cotizados (sobreprecios) y resultan un perjuicio para el erario público.

En definitiva, los puntos vulnerables en todo proceso contractual pueden aparecer desde la más temprana etapa contractual (programación), pasar por la elaboración de pliegos y selección de oferentes hasta la ejecución del contrato, involucrar áreas como las requirentes de los bienes y servicios, las direcciones de compra, los departamentos jurídicos y los servicios de administración financiera.

Las irregularidades no terminan allí. Experiencias diversas demandan prestar atención en el área de desarrollo social, ya que, frente a emergencias sociales o naturales, puede direccionarse con fines particulares víveres, mercaderías, camas, frazadas, materiales de construcción e incluso, medicamentos destinados a los damnificados. Puede ser difícil detectar, si los bienes fungibles se entregaron correctamente o no. También las asignaciones de Planes Sociales en forma irregular: a personas que no cumplen con los requisitos, a familiares de funcionarios, a beneficiarios que no se postularon, entre otros, constituyen amenazas. Amenazas menores si las comparamos con las desarrolladas precedentemente pero que también pueden deslegitimar la gestión.

Respecto al personal, el caso de individuos que transitan por la administración solo en el momento de cobrar sus sueldos (comúnmente conocidos como "ñoquis") o que prestan servicios o realizan trabajos que se abonan con fondos del erario público, pero de los que se beneficia en provecho propio un funcionario, son otros de los puntos de este mapa de amenazas.

Con particularidades afines a lo que expresamos en el párrafo precedente, asoma la utilización de maquinarias, vehículos y equipamientos pertenecientes a la administración, que son empleados para fines particulares, ya sea en beneficio del agente que los usa, de otro servidor público o de un tercero.

Habilitaciones, controles, inspecciones, agilización de trámites, consultorías, completan el incipiente mapa de amenazas, ya que son momentos de suma vulnerabilidad a la ocurrencia de acciones corruptas.

Es decir, los Estados necesitan desde alimentos hasta elementos de alta complejidad tecnológica; desde servicios de limpieza hasta seguridad. Los supuestos relatados han tenido como primera finalidad, más allá de trazar el "mapa de amenazas", exacerbar las áreas de la administración pública que pueden ser más sensibles a la comisión de estas prácticas: Obras Públicas, Salud, Educación Desarrollo Social y el área de habilitaciones y controles suelen verse involucradas en estas cuestiones. La magnitud presupuestaria que se les asigna va generando una posibilidad mayor de negociados, toda vez que ese volumen dinerario permite disimular tales actos con mayor probabilidad de éxito.

Claramente, los ejemplos podrían haberse limitado a una sola de las áreas mencionadas y a un solo nivel gubernamental, pero la segunda finalidad pretende realzar el concepto de que la expansión del fenómeno de la corrupción puede darse en cualquier nivel jurisdiccional (nación, provincia y municipio).

El tercer aspecto a destacar es que a la par del acto irregular se sitúa la ineficacia en la gestión. Todo dinero mal utilizado o desviado con fines ilícitos tiene como contrapartida la desinversión en algún sector de necesidad social.

Un cuarto tópico se refiere a la violación de los principios que deben guiar las contrataciones de la administración: razonabilidad y eficiencia de los proyectos para cumplir con el interés púbico, promoción de la concurrencia de interesados y oferentes, transparencia de los procedimientos, correcta difusión de las actuaciones, igualdad de tratamiento entre interesados y oferentes, por citar los principales. Dichos principios son vulnerados con estas prácticas que resultan tanto ilegales como deslegitimadoras de la política y la administración.

Un quinto propósito se desgaja de lo desarrollado hasta aquí. Existen diversos factores que coadyuvan a la producción de actos corruptos, como pueden ser los personales: deshonestidad personal, ambición, necesidad económica, oportunidad, entre otros. En ese sentido, las probabilidades de predecir una conducta corrupta de algún personal son muy limitadas, porque si bien toda organización se compone de personas interdependientes, ellas tienen expectativas, intereses y hasta valores divergentes. En consecuencia, sus decisiones individuales pueden resultar impredecibles e incluso sorprendentes, en el sentido de no ser lo esperable. Generalmente, si bien difícil de detectar, se trata más bien de una corrupción de pequeña escala, debido tanto a los actores involucrados como a los montos en juego, pero no por ellos menos digna de atención.

Pero es la vinculación entre el funcionariado de alta jerarquía y terceros ajenos a la administración (entre el poder político y los grandes intereses privados), lo que permite hablar de red o sistema de prácticas irregulares y que son fuente de una gran corrupción (están en juego grandes montos dinerarios). Ya no hablamos de actos individuales (quizás aleatorios u ocasionales), sino de una sistematización aceitada y habitual.

La trama constitutiva de estos últimos mecanismos es triplemente perjudicial: por un lado, debido al daño económico que causan en las arcas públicas; por otro, al descrédito social y la pérdida de confianza que tales acciones instalan en la sociedad. En tercer lugar, porque la presencia de jefes corruptos o una cultura organizacional generalizada de corrupción pueden incentivar a los niveles más bajos de la estructura para tomar esa clase de decisiones y, por ende, facilitar una institucionalización de dichas prácticas, lo que las torna muy difíciles de combatir.

Esto deja ver la posible existencia simultánea de dos procedimientos que regulan el accionar de los integrantes de la organización: uno formal, sustentado en las normas internas escritas que guían el accionar del agente (roles, derechos, obligaciones, principios, garantías, potestades) y que detectamos en los textos jurídicos, en los reglamentos internos, en los diseños funcionales y de puestos. Otro informal, con efectiva vigencia

real, al que las acciones se adecuan al margen de dichas prescripciones y que son los que habilitan la ocurrencia de la corrupción.

Se trate de una corrupción a pequeña o gran escala, individual o sistémica, hay que destacar la interacción y dependencia que existe entre la organización pública y su entorno. Un entorno generalizado de ilegalidad poseerá una gran ascendencia (a través de mecanismos de presión o incentivos ilegítimos) sobre la administración que puede desviar su decisión para favorecer intereses privados, en desmedro de los generales de la sociedad. En ese contexto, la corrupción puede entenderse como un intercambio entre actores que tienen una conducta racional, dado que procuran satisfacer su propio interés.

El sector pri¬vado de la economía necesita del acceso a los políticos y/o agentes públicos para acceder a los recursos públicos. Verdad de Perogru¬llo: la magnitud de la corrupción disminuiría drásticamente, si no estuvieran en juego poderosos intereses privados que la incitan.

Será justamente el poder económico concentrado de este empresariado, que se ha beneficiado y se beneficia con una corrupción que es estructural a la lógica de mercado impulsada por el modelo neoliberal el que más tenazmente se resistirá a los esfuerzos por aumentar la implementación de herramientas de transparencia y prevención, toda vez que éstas serán vistas como obstáculos para continuar con la política de maximización de dividendos.

Los Gobiernos (y sus funcionarios), cualquiera que sea su pertenencia política, pasan; pero muchas de las empresas que se vinculan con el Estado y conforman la "patria contratista" siguen siendo las mismas desde hace décadas.

Y esta persistencia de los sectores dominantes se asienta justamente en el desequilibrio de los intereses en juego, pues los intereses de los grandes poderes económicos no necesariamente van a la par de los intereses de la sociedad por una mayor y más eficaz lucha contra la corrupción.

Toda medida, decisión o política pública enderezada a prevenir la corrupción o transparentar la gestión serán bienvenidas y de impacto positivo para toda la sociedad. Ahora, si ellas son "solo para la tribuna" y lo único que se busca es cumplir con exigencias para el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), flaco favor se le estaría haciendo a la democracia, porque en definitiva, el vigor de las normas radica en que las mismas se conviertan en práctica colectiva, es decir, que la sociedad las haga propias[8].

De todo lo expresado hasta aquí, parecería que cualquier enunciado retrospectivo acerca del análisis de la corrupción invita al pesimismo. No obstante, el mapa de amenazas, al poner en evidencia las acechanzas de corrupción que rondan la administración, puede actuar como un punto focal, constituir embriones de transparencia que no representan necesariamente soluciones estables, pero sí señales que apuntan en esa dirección.

8 SUÁREZ, Julio C.: "Después de Odebrecht". Diario La Voz del Interior. Córdoba. Publicado el 12 de noviembre de 2017.

Parte 3

Fortalecer el trabajo público

PATRIA ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL PROYECTO NACIONAL

Foto de sección: Diario La Voz
www.lavoz.com.ar

Una mirada sobre el empleo público

Hugo Cormick[1]

La realidad es que los trabajadores del sector público no pueden desconocer la finalidad última del trabajo que realizan, esto es el bien común y el Interés general, pero que asimismo son trabajadores, reciben un salario por su trabajo, y están sometidos a una relación de dependencia mediada por actores y condiciones semejantes a cualquier relación laboral. (Ivancich, 2004)

Las partes signatarias del presente Convenio Colectivo de Trabajo General ... de la Administración Pública Nacional, declaran que en su elaboración han tenido presente el compromiso ineludible de asegurar a través de ellas a) la mejor y más efectiva prestación de los servicios públicos en favor de los habitantes de la Nación, en especial de aquéllos sectores más postergados, contribuyendo a la recuperación del Estado como factor central en la construcción de una sociedad justa, equitativa, libre, armoniosa y solidaria. (Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional, Prologo. Decreto 214/06)

El señalamiento sobre la existencia de debates en torno a la orientación de la sociedad argentina y su manifestación práctica en posicionamientos y acciones políticas no supone una novedad.

Lo que cabría subrayar es la persistencia de estas diferencias, en la medida en que, núcleos relativamente permanentes (que podrían identificarse como un treinta por ciento del electorado en un sentido y en otro) sostienen visiones en algunos casos significativamente antagónicas respecto a una agenda relacionada con amplios aspectos de la organización de la sociedad y con el papel del Estado en la economía. En buena medida estamos ante posiciones que se unifican en lo que podría llamarse la presencia de un Estado social (con los matices que podrían encontrarse) frente a visiones arraigadas en el remozado pensamiento individualista, de la mano de las corrientes neoliberales, o, incluso, en la actualidad corrientes más radicalmente reaccionarias que rompen con el neoliberalismo imperante en el mundo desarrollado hasta una década atrás.

1 Mg. Sc. en Administración Pública / Licenciado en Historia. Profesor Titular Ordinario Gestión de Recursos Humanos en el Sector Público – Licenciatura en Administración – Departamento de Economía y Administración – Universidad Nacional de Moreno. Miembro de la Comisión de Estado y Adminstración Pública en el Proyecto Nacional. Instituto Patria.

Por otra parte, es importante considerar que, si bien podría hablarse de una continuidad de esta confrontación, cada momento histórico ofrece particularidades que no pueden ser omitidas. Por una parte, desde hace décadas la sociedad argentina comparte la valoración del orden democrático como sustento del accionar político. Por otra, la irrupción de las nuevas tecnologías en información y comunicación genera cambios en los modos de interacción social y del Estado con los ciudadanos, lo que da lugar a formas diferentes de abordar estas transformaciones, por ejemplo, con relación a la participación ciudadana y al debate más estratégico alrededor de la propiedad de la información circulante y de las herramientas que la soportan.

Si bien es cierto que buena parte de las sociedades ha accedido a un determinado acuerdo de gobernabilidad, no puede negarse que este acuerdo, en las últimas décadas ha sido en perjuicio de los sectores populares. Con esto se hace referencia al consenso neoliberal imperante en buena parte de Europa occidental, expresado en el imperio de políticas de estabilización dirigidas desde el Banco Central Europeo (Cormick, 2017). Esto ha deparado en estos últimos años reacciones de lo que se identifica como el "populismo de derecha" detrás de un discurso productivista y a la vez xenófobo y autoritario, cuyo ejemplo más destacado es el presidente de Estados Unidos, Donald Trump.

En ese contexto, la propia administración pública argentina está atravesada por estas tensiones, que incluyen la amplia agenda de debates en torno, por un lado, al lugar o rol del Estado en esta sociedad específica y, en cierto modo, consecuentemente con esto, la revisión de su organización administrativa y de las condiciones laborales. Esto incluye, como aspectos principales, los procedimientos de incorporación, la estabilidad laboral, el nivel y modalidad de sus remuneraciones. En buena medida lo que está en juego es la visión de este sector laboral como un instrumento necesario para el desarrollo de políticas públicas o su visualización como una suerte de corporación que goza de privilegios que el resto de la sociedad va perdiendo paulatinamente, por lo que, desde esa perspectiva, deberán reducirse lo que se identifica como privilegios.

El inicio de estos debates ha sido contemporáneo a la crisis del Estado de bienestar (fines de los 70), ya que se fue perdiendo la confianza en la capacidad del Estado para articular intereses sociales en conflicto. La principal desconfianza provino de los sectores propietarios que lo expresaron principalmente en deslocalización empresaria (hacia regiones con menores niveles salariales y de derechos), presión sobre la política fiscal, obteniendo mejoras tributarias para los más ricos (gobierno de Ronald Reagan, por ejemplo) y, de la mano de la automatización creciente, avanzando en la presión sobre sindicatos y trabajadores. Estas transformaciones pusieron en evidencia debilidades estructurales de la gestión estatal, cuya síntesis sería el autocentramiento de la administración, el procedimentalismo, el normativismo, la ausencia de objetivos precisos, etc., lo que, en cuanto a sus trabajadores, se manifestaba en la inamovilidad, ausencia de castigos al desempeño inapropiado, baja profesionalidad para abordar la complejidad de las nuevas agendas públicas. Podría decirse que esta visión, saldada en las perspectivas del Estado mínimo y más adelante, en la Nueva Gestión Pública, cuestionaba el costo del Estado para la sociedad y propiciaba, respecto de la organización administrativa y del empleo, la aplicación de reglas exitosas del mercado, como la cuasicompetencia, la gestión por resultados, la incorporación de modalidades laborales precarias y el abandono de funciones estatales en manos de gestores del mercado (también de la sociedad o de niveles estatales inferiores).

En virtud de lo anterior, la afirmación sobre el alto costo de la administración pública se transformó en un mantra que ha recorrido acríticamente la discursividad y práctica de la opinión pública, referentes sociales y académicos y funcionarios públicos. Esto sin obviar la exigencia social por contar con prestaciones públicas de calidad, con lo que, la misma sociedad quedaría entrampada en un reclamo de prestaciones satisfactorias con costos reducidos.

Como manifestación de estas visiones se hace presente el continuo congelamiento de las plantas laborales en las administraciones (tanto nacional como provinciales). En el caso nacional esto se manifiesta en la persistencia de un artículo de su ley de presupuesto que impedía la ocupación de vacantes civiles (con algunas excepciones) en la administración (artículo 7 de las leyes de presupuesto a lo largo de más de una década), lo que trajo como consecuencia un envejecimiento y reducción de su planta permanente. A su vez, la reducción del aparato del Estado nacional (durante la década del 90 y reiterada en el presente) no solo significó la desarticulación de una importante cantidad de políticas sino también su pérdida de relevancia presupuestaria[2]. En otras palabras, la Administración Pública Nacional (buena o mala) y en particular, su gasto en personal es de baja relevancia presupuestaria. Incluso, en el ciclo kirchnerista, las remuneraciones de la APN crecieron marcadamente menos que los gastos en capital. Si bien los presupuestos provinciales dan cuenta de mayor peso de sus gastos en personal, no puede obviarse que estas jurisdicciones se hacen cargo de la prestación de los principales servicios sociales: educación, salud, y buena parte de las responsabilidades de desarrollo social y de seguridad.

A partir de ahí, la cuestión central está en que la sociedad pueda asumir la decisión de llevar adelante políticas orientadas al bienestar sin las restricciones propias de miradas presupuestarias que privilegien supuestos equilibrios con base en la restricción en la ejecución de políticas sin esforzarse por una mayor capacidad de obtención de recursos entre los sectores más concentrados de la economía. (Cormick, 2014).

Muchas de estas miradas privatistas tienden a obviar el mandato constitucional de la estabilidad del empleado público. Se ha llegado al extremo en periodos pasados en que se afirmaba que dicho principio consagraba la estabilidad impropia. De la Fuente (2000) se hizo cargo de establecer con claridad el carácter absoluto de esta condición. En esa medida, a reserva de que se comente más adelante, cobran especial significación los procedimientos de selección, de promoción y la valoración del desempeño de los trabajadores públicos. Este principio obliga a revisar con precaución las políticas de contratación de personal en condiciones precarias o de limitada formalidad.

Por otra parte, a partir de la adhesión del Estado nacional a convenios internacionales, entre ellos los de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) creció el convencimiento de la necesidad de habilitar las convenciones colectivas en el ámbito público. Es útil señalar que buena parte de la legislación laboral de nuestra región es relativamente refractaria a estas prácticas, por lo que adquiere mayor valor social la decisión del Estado argentino de incorporar los convenios colectivos en la administración pública.

2 Ver el Gráfico “Gasto en personal en la APN como porcentaje del total del presupuesto 1995-2018 er en esta misma publicación”.

Al revisar el convenio vigente (Decreto 214/06) es interesante señalar algunas cuestiones que expresan la valoración de las relaciones entre el Estado y las representaciones de sus trabajadores. Así, el CCT establece que "…entre otros factores que hacen a la calidad y mejor actuación de la Administración Pública Nacional en su conjunto, los miles de mujeres y hombres que componen el personal a su servicio configuran uno de los actores más trascendentes en estas cuestiones."

A partir de allí se señalan los ítems a profundizar:

"• una cultura de trabajo competente, honesto, austero y eficaz que materialice la organización y funcionamiento de una Administración Pública moderna y de calidad.

• relaciones laborales armoniosas y de mutuo respeto, en un ambiente libre de violencia laboral y promotoras del principio de la no discriminación y de la igualdad de oportunidades y trato,

• el desarrollo y aplicación de modernos regímenes de carrera administrativa basados en el acceso, permanencia, capacitación y desarrollo en el empleo público organizados para asegurar la idoneidad y la igualdad de oportunidades, conforme al artículo 16 de la Constitución Nacional, y la profesionalización y dignificación laboral de los trabajadores, así como, cuando corresponda, de un régimen de contratación de personal no permanente acorde con esas orientaciones."

Debe destacarse que este convenio supone que las relaciones entre el "Estado empleador" y las representaciones gremiales incluyen un amplio abanico como se ve en el texto anterior, que no se agota en la discusión salarial, sino que supone también la elaboración en discusión paritaria de los sistemas de carrera administrativa. Por otra parte, cabe señalar que los acuerdos vigentes en el marco de este convenio y de los convenios sectoriales que fueron firmados a partir de 2007, en lo que hace a la carrera administrativa, responden globalmente a lo que podría definirse como la presencia de los principios propios de la Nueva Gestión Pública, como se señalará más adelante. Esta reflexión no obsta para subrayar el valor estratégico de las convenciones colectivas de trabajo en el ámbito público.

Sin embargo, como bien señala Ruiz (2013) mientras algunas provincias han comenzado ese camino, hay jurisdicciones que son refractarias a esta política, ya que, como señala este autor "Un criterio con fundamento ideológico, explicitado o evidenciado en las formulaciones, consiste en la posición de rechazo o en la generación de obstáculos para el reconocimiento de la participación de los trabajadores a través de sus organizaciones en este aspecto del diálogo social". Por esta razón, debe redoblarse el esfuerzo para sostener la vigencia de esta política que, entre otras virtudes, pone en entredicho el principio (explícito o implícito) de las concepciones ligadas a la NGP según las cuales, el vínculo laboral es de carácter individual y la acción sindical, además de disruptiva y corporativa, solo debe ser contemplada para la discusión salarial y no para la revisión de los sistemas de trabajo y de diseño de la carrera administrativa, como sí lo es en el Convenio Colectivo de Trabajo para la Administración Pública Nacional. Esta afirmación, lejos de ser meramente abstracta es la que se expresa en la actual conformación de la Secretaría de Estado de Modernización en la que se han separado las áreas de Empleo Público de la de Relaciones Laborales[3].

3 Subsecretaría de Planificación de Empleo Público y Subsecretaría de Relaciones Laborales y Fortalecimiento del Servicio Civil. https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/empleopublico

No cabe duda de que estas prácticas chocan con tendencias precarizadoras del trabajo en el mercado, expresadas en su versión de la contratación a través de "plataformas de trabajo colaborativo" en las que la figura del empleador se desdibuja. En este aspecto, un desafío democrático es insistir y sostener las reglas del trabajo decente, reconociendo la incorporación de nuevas tecnologías, pero sin aceptar que el mundo del trabajo es el la precarización.

En el contexto referido, las prácticas laborales iniciadas desde principios de la década del 90 incluyeron la contratación de trabajadores a través de sistemas contractuales sin estabilidad. Si bien las normas conveniales establecen un límite teórico de no más del 15% de la planta laboral, esta barrera fue excedida generosamente por diversas razones. En el ciclo kirchnerista, la ampliación del espectro de las políticas encaradas dio lugar a una amplia incorporación de contratados que no fueron regularizados durante el periodo. Con el acceso al gobierno de Mauricio Macri, se inició una inmediata ola de despidos que afectó a no menos de veinte mil trabajadores[4].

Con la finalidad de ordenar estas problemáticas, es necesario el dictado de una norma que regularice la situación laboral de todos los contratados que cuenten con no menos de cinco años de antigüedad, cualquiera sea la figura contractual en la que se encuentren. De este modo se garantiza efectivamente el derecho a la estabilidad a trabajadores que han sido ampliamente probados en su idoneidad, en algunos casos a lo largo de veinte años o más[5].

Los sistemas de selección suelen ser una de las cuestiones más controvertidas en las administraciones públicas. Desde las selecciones librescas y memorísticas como el caso español, (Gómez Rivas, 2001). o la normativa severa e incumplida del caso colombiano, (Hernández, 2006). pasando por procedimientos de largo aliento como es la experiencia alemana, o sistemas de designación más vinculados a prácticas de mercado como en otras experiencias nacionales (España - MAP, 1997; Longo, 2004), esta diversidad da cuenta de la complejidad de las decisiones en torno a la selección de personal para los ámbitos públicos. A esto se le suma, por un lado, la ya referida tensión sobre el sentido de la administración pública y, por otro, la existencia de prácticas socialmente clientelares, como señala Vilas (2005) que se manifiestan también en el ámbito estatal.

Es importante tener presente que la complejidad de la administración pública, en cuanto a la variedad de problemáticas que aborda no puede pensarse como una estructura uniforme, más allá de ciertas condiciones estructurales de relativa homogeneidad. En este sentido, es necesario pensar procesos de selección adaptados a esta diversidad de condiciones. Esto no debe dejar fuera los procedimientos de ingreso de las fuerzas de seguridad, las que, conformando el subconjunto más numeroso de la administración nacional, su personal debe ser seleccionado de manera tal de garantizar la mayor idoneidad en su proceso de incorporación.

Partiendo de esa complejidad y sin pretender que se propicien estrategias uniformizantes, siguiendo la propuesta que oportunamente produjo el Consejo Federal de la Función Pública (2006), es legítimo pensar que todo aspirante a desempeñarse en las administraciones públicas

4 Ver el apartado citado en la Nota 1.

5 Esta opción incorpora los sanos criterios contemplados tanto en el Convenio Colectivo de los Trabajadores Docentes de las Universidades Nacionales (Decreto 1246/15) como en la Ley 14656 de aprobación de Convenios Colectivos de los Trabajadores Municipales de la Provincia de Buenos Aires.

debe reunir competencias ético institucionales, técnico profesionales y actitudinales[6]. En el primer caso, desde este punto de vista, el más relevante, lo que se espera de un trabajador público es un fuerte compromiso con los valores democráticos y con los objetivos institucionales de la administración. Si bien la valoración de esta dimensión puede ser compleja, su identificación es un desafío para el diseño de los procesos de selección. Por otra parte, las competencias técnicas pueden ser valoradas con relación al ámbito de trabajo al que se refieren (sin caer en una abusiva valoración de los conocimientos académicos y donde se pueda valorar también los saberes adquiridos a través de la experiencia laboral). Asimismo, y sobre esto se volverá más adelante, se presentan situaciones en las que las competencias técnico profesionales adquiridas en el mundo académico chocan o se enfrentan con las visiones que se proponen desde la administración pública, lo que requiere procesos de adaptación y encauzamiento de estos saberes. En lo que hace a las competencias actitudinales, dando cuenta justamente de una de las críticas que se hace desde las ópticas pro empresariales a las prácticas laborales de las administraciones públicas, es importante fortalecer entre los trabajadores públicos el espíritu de desempeño grupal, la capacidad de innovación, la iniciativa para resolver problemas, el liderazgo, etc.

A partir de estos conceptos, y tomando aspectos interesantes contemplados, por ejemplo en el SINEP, es válido pensar en trayectorias laborales horizontales con base en tres o cuatro orientaciones (administrativas, técnico profesionales, servicios y maestranza, por ejemplo)[7] que permitan el desarrollo laboral de los trabajadores, no en términos de competencias por ocupación de vacantes sino de desarrollo de recorridos laborales.

La incorporación de nuevas tecnologías en el sector público está dando lugar a la instalación de debates en torno a ciertas modalidades operativas que rompen las modalidades tradicionales (de 6 a 8 horas en el lugar de trabajo). Esto se expresa en el surgimiento del trabajo domiciliario, el tele trabajo, trabajo por productos más que por dedicación, reducción de cargas horarias, etc. La emergencia de de estas novedades que pueden favorecer la mayor flexibilidad y facilidad para afrontar las necesidades de las organizaciones requiere ser atendida en su impacto sobre las condiciones laborales de todos los trabajadores para evitar que estas prácticas se transformen en trabajo a destajo, sin respeto de condiciones de descanso, etc. Este es uno más de los desafíos que enfrenta lo que se da en llamar el "trabajo decente".

De acuerdo al llamado modelo clásico de organización administrativa, las funciones directivas son vistas como la culminación de la carrera administrativa de determinados agentes que, al arribar a esta función, la ejercerían en forma permanente. Por su parte, la corriente de la NGP incorporó la idea (propia del modelo empresarial) de aislar las funciones directivas (a las que se les da un sesgo gerencial) del resto de la carrera administrativa, aunque estableciendo un límite a su duración.

Frente a estas dos opciones, donde en la primera se produce una apropiación de la función, mientras que en la segunda se crea un cuerpo diferenciado (entre otras cuestiones, por el nivel salarial) es posible pensar una estrategia que permita identificar a los funcionarios que reúnan capacidades directivas (a partir de su experiencia, su formación, su compromiso laboral) y que

6 Bernazza (2015) recupera esos conceptos.

7 Reiterando lo ya señalado sobre la heterogeneidad de las organizaciones públicas, algunos ámbitos laborales deberán incorporar otras trayectorias posibles tales como científica u obrera, para dar solo dos ejemplos posibles.

puedan ser designados para el ejercicio de estas funciones, sin que esto signifique formar parte de una carrera diferenciada ni acceder a niveles salariales tampoco excesivamente escindidos del resto de los trabajadores. En este aspecto, el Estado, con base en un acuerdo internivel (Nación, provincias y municipios) puede impulsar estrategias que fortalezcan las capacidades de estos trabajadores, en las tres dimensiones antes mencionadas y les permitan contar con las capacidades necesarias para eventualmente acceder a las funciones directivas en el momento en que sean convocados.

Una de las novedades que propuso incorporar la NGP se vincula a la díada desempeño / capacitación como nuevos valores de la gestión de los trabajadores. Ambas dimensiones son vistas como sustituto del reconocimiento de la antigüedad laboral, proponiendo sistemas de valoración al citado desempeño y a la capacitación adquirida que permitirían progresar en la carrera administrativa. Si bien no cabe duda de que ambas dimensiones deben ser atendidas, es necesario que la administración pública pueda verlas dejando de lado una perspectiva meramente ritualista.

En cuanto al desempeño, vinculado a la valoración de los resultados obtenidos por los individuos en su trabajo (la operacionalización laboral de la gestión por resultados), además de la conocida dificultad para medir determinados desempeños y resultados en las organizaciones públicas, es válido proponer una visión de estos desempeños que supere la perspectiva individualista y los ponga en los contextos de gestión organizacional. Es decir que esta valorización esté vinculada a los logros alcanzados en la gestión, y no en el desempeño de cada individuo. Por otra parte, es necesario distinguir la cuestión de los desempeños y resultados de otros aspectos de naturaleza disciplinaria que deben ser atendidos con las normas referidas a ese terreno específico.

En lo que hace a la formación, es necesario distinguir los distintos campos que forman parte de este universo. Por un lado, la educación formal (acceso a titulaciones) es un campo propio del sistema educativo que no corresponde (en principio) a la administración pública como tal.

Hay un segundo aspecto que también debe ser distinguido, que incluye dos dimensiones diferenciables. Por un lado, el referido a los saberes generales que debe poseer todo trabajador público y, por otro la formación en temáticas específicas de gestión.

En el primer campo es necesario el fortalecimiento en el conocimiento de la Constitución Nacional, de la normativa institucional y de derechos humanos (con todo lo que implica en temas de género, violencia laboral, etc.), administración financiera, gestión administrativa en todas sus dimensiones, así como la incorporación y desarrollo de tecnologías de la información y de la comunicación. La incorporación de estos saberes entre el conjunto de trabajadores debe estimular el desarrollo de trayectorias administrativas comunes en los distintos sectores laborales, más allá de que las competencias técnico profesionales exigidas por la particularidad del ámbito de trabajo sean diferentes. En otras palabras, los modelos de gestión administrativa pueden ser relativamente homogeneizados para permitir el intercambio de trabajadores en virtud de las necesidades organizacionales y de las prioridades establecidas por los planes de acción gubernamental.

Por otra parte, y esto se vincula con las formaciones académicas, el Estado requiere que sus trabajadores cuenten con formación en áreas específicas o con orientaciones en algunos casos

diferentes a las ofrecidas en el mundo académico. En este aspecto, si bien se han desarrollado campos particulares como el Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) o la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado (ECAE), muchas áreas de gestión no cuentan con formación específica desde la perspectiva pública por lo que es necesario que la administración pública genere ámbitos rigurosos de formación en esos terrenos, por ejemplo, defensa nacional, seguridad pública, política migratoria, política ambiental, etc. Es decir que, además de la formación académica, el Estado debe ofrecer su visión sobre estas problemáticas para generar un sólido espíritu público.

Es importante subrayar que buena parte de la responsabilidad sobre la debilidad formativa y de compromiso laboral en las administraciones públicas recae sobre las autoridades del Estado (en sus diversos niveles). Con esto se quiere señalar que la ausencia de directivas claras, de información certera acerca de los rumbos y caminos elegidos, de las dificultades que se enfrentan, así como de las necesidades de fortalecimiento laboral que se requieren, dificultan a los trabajadores tener una cabal idea de la relevancia de su actividad, lo que transforma tareas muchas veces maquínicas o rutinarias en acciones sobre las que no se ejerce responsabilidad.

Tomando lo anterior, y sin proponer una tecnología de gestión específica, sino algunos lineamientos generales, una combinación virtuosa de estos componentes: capacidades desarrolladas, desempeño y logros de los equipos de trabajo, fortalecimiento periódico de estas capacidades, debe ayudar a proponer sistemas de trayectorias laborales regidas más por las necesidades organizacionales que por la competencia interindividual. Como señala Bernazza (2015) "…la instauración del concepto de trayectoria pública en reemplazo del viejo concepto de carrera, como forma de valorar los recorridos de cada trabajador aún cuando no asuma funciones jerárquicas, indicaría una mayor capacidad estatal a la hora de conformar equipos de trabajo."

Debe insistirse que esto no supone una mirada homogeneizante sobre las administraciones, sino tratar de proponer una perspectiva que avance desde una lógica que es sostener la importancia de una administración pública fortalecida con personal altamente competente y con niveles salariales acordes con las responsabilidades que afronta.

En este sentido, al revisar los espacios laborales de las administraciones públicas, es claro que la heterogeneidad es un carácter a ser respetado. Dicho de otro modo, carreras como la docente (en sus campos también diferenciados), de salud, de seguridad, militar, son ámbitos con particularidades irrenunciables. Esto no obsta para que esta variada gama de trabajadores garantice los valores y competencias que se han mencionado.

Finalmente, también es válido señalar que el Estado en sus diversos niveles se ha hecho cargo de actividades típicamente productivas o de servicios públicos, en las que puede ser legítimo pensar que se apliquen normas laborales más vinculadas al ámbito privado. Sin tomar una definición terminante al respecto, esto tampoco obsta para que se oriente a sus trabajadores en el desarrollo de las competencias citadas.

Bibliografía

Bernazza, C., Longo, G. y Comotto, S. (2015). Evaluando en clave pública : guia de instrumentos e indicadores para la medición de capacidades estatales. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Flacso Argentina.

Consejo Federal de la Función Pública (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.

Cormick, H. (2014). "Restricciones en la gestión de recursos humanos en las organizaciones públicas" [en] Perspectivas de Políticas Públicas Nº5. Lanús, UNLa, Ediciones de la UNLa. pp. 45-75

Cormick, H. (2017). La experiencia de la Nueva Gestión Pública y su aplicación a nivel nacional. Presentado en el II Congreso Nacional "Estado y Políticas Públicas. El neoliberalismo tardío. Estado y Políticas públicas: desafíos y alternativas". Organizado por FLACSO Argentina y Centro Cultural de la Cooperación "Floreal Gorini", 30 de noviembre y 1 de diciembre.

De la Fuente, H. (2001). "Estabilidad del empleado público. Situación del personal contratado" Revista Jurídica La Ley -D, 911

España - MAP (1997). Modelos de función pública comparada. Madrid, BOE.

Gómez Rivas, J. V. (2001). "La gestión de los recursos humanos" en Olias de Lima Gete, Blanca. La nueva gestión pública. Madrid, Prentice Hall,. Pp. 85-125.

Hernández, P. A. (2006). "La provisión de empleos de carrera en Colombia: lineamientos de un nuevo modelo de gestión de personal en el sector público". Reforma y Democracia. No. 36. Caracas

Ivancich, N. (2004). El empleo público en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional: un diagnóstico para orientar la política y la gestión. Buenos Aires (versión electrónica).

Longo, F. (2004). Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Barcelona, Paidós.

Ruiz, Álvaro D, Gambacorta, M. L. y Troya, M. N. (2013). La negociación colectiva en el sector público : su desarrollo en los ámbitos locales. Buenos Aires, Infojus.

Vilas, C. M. (2005). "Pensar el Estado". Conferencia en la ceremonia que en homenaje a su trayectoria académica e intelectual organizó la Universidad Nacional de Lanús, 24 de junio.

Los trabajadores del sector público en la era Cambiemos

La mirada de quienes trabajamos en el Estado

Pablo Guevara[1]

El 10 de diciembre de 2018, se cumplieron tres años del inicio de la gestión de Mauricio Macri como conductor del Estado Nacional, hecho que hace propicio un balance respecto del empleo público, del mandato presidencial.

El presente trabajo, pretende abordar la concepción o los supuestos de los cuales partió el jefe de Estado, en la relación con los sindicatos, la negociación colectiva, la planificación que llevó a cabo, y las demás condiciones de empleo.

El gobierno aborda la función y el empleo público nacional adoptando el nuevo modelo de gestión pública, incorporando una visión modernizadora y empresarial que se ve reflejada con la designación en los máximos niveles del Estado nacional de gerentes del sector privado sometido al control estatal.

Al respecto, Claudia Bernazza (2016) señaló,

> El Plan de Modernización del Estado de la actual gestión sigue casi al pie de la letra los postulados de la Nueva Gerencia Pública. Eficiencia, eficacia, calidad en la prestación de servicios, organizaciones flexibles, gestión por resultados, forman parte de los objetivos fundamentales del Plan. La Modernización es definida como "un proceso continuo en el tiempo que presenta acciones concretas y específicas que buscan mejorar el funcionamiento de las organizaciones públicas" a partir de la incorporación de tecnologías de la información, la reingeniería de procesos y la simplificación de procedimientos. Si bien estamos en presencia de una reforma de neto corte administrativo, la privatización de lo público aparece entre líneas, ya que todo la evoca e invoca: como en la década de 1990, se apuesta a incorporar valores y herramientas que se adjudican a la gestión empresarial para lograr una gestión más eficiente y transparente.

Por otra parte, se exportó un modelo o método desarrollado en la gestión del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, soslayando la diferencia existente entre un gobierno de una ciudad autónoma y otro federal, y especialmente el impacto de las políticas macroeconómicas y sustantivas que este último genera sobre la gestión de un gobierno local.

1 Abogado, egresado de la Facultad de Derecho en la Universidad de Buenos Aires, Trabajador del Estado desde agosto de 1991, en la Superintendencia de Seguros de la Nación, representante sindical desde junio de 2001, integrante por la Asociación de Trabajadores del Estado en la Comisión Permanente de Carrera creada por Decreto 993/1991 durante el año 2004 y 2005, Vocal y Director de Negociación Colectiva del Consejo Directivo de la Capital Federal de la Asociación Trabajadores del Estado.

A lo largo de las siguientes páginas, se abordarán las distintas implicancias generadas en estos más de tres años, de esta modificación sustancial producida en la Administración pública Nacional a parir de diciembre de 2015.

De *ñoquis* y grasa militante

Desde los comienzos mismos de su gobierno, Mauricio Macri evidenció la impronta del empleo público en su agenda política con la creación del entonces Ministerio de Modernización, mediante el dictado del Decreto N°13, del 10 de diciembre de 2015.

Al frente de la nueva cartera, que elevó a rango ministerial a la ex Secretaría de la Gestión Pública, se designó a Andrés Ibarra, quien se había desempeñado en un cargo similar, creado por la Ley 4013 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el Gobierno de la misma, en noviembre de 2011, y por la cual se desempeñó por Decreto 658/2011 desde el 10 de diciembre de 2011, hasta el 9 de diciembre de 2015.

A los pocos días de asumir, Andrés Ibarra, en diálogo con el Diario La Nación (2015) señaló:

> Encaramos un relevamiento área por área para corroborar la cantidad de empleados, su tipo de vinculación, de planta o contratos. Dentro de lo que es sólo la administración pública nacional, nos llama la atención que los contratos que se iniciaron en los últimos tres años son más de 20.000 sobre un total de contratados de 64.000. Vamos a revisar esos contratos para ver que correspondan a gente que efectivamente está trabajando en esa administración. Es un número que nos sorprende por su magnitud.

El 13 de enero de 2016, el entonces Ministro de Hacienda, Alfonso Prat Gay, en conferencia de prensa, declaró complementando los dichos de Andrés Ibarra: "queremos un Estado sin la grasa de la militancia" señalando que recibieron "un Estado sin contenido y lleno de militancia".

Para ese entonces, se había producido ya la disolución de lo que fuera la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA), dada la modificación de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522, por el Decreto de Necesidad y Urgencia 267/2015 y los primeros despidos de trabajadores y trabajadoras estatales.

Esta primera definición, buscó construir las bases para realizar una reforma del Estado, pero sin mencionarla o expresarla en términos concretos sobre aquello que se pretendía realizar, al mejor estilo de los consejos del asesor Durán Barba, o como las promesas del recordado debate presidencial de aquel 15 de noviembre de 2015.

En 2004, Norberto Ivancich sostenía en su ponencia para el IX Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo,

> Es desde la política desde donde se interpretan estos factores y se toma posición con respecto a ellos. Mediante la política se les otorga lógica y coherencia, que puede ser mayor o menor, según las épocas, según el perfil más o menos nítido de los factores que intervienen, puede ser más justa o no. El Estado se debe reorganizar para desplegar poder hacia la sociedad. En este punto juega un papel central el funcionariado estatal que resistió al desguace y que debe ser

> reorientado hacia una nueva gestión, para una mayor eficiencia dentro de una lógica distinta a la que hubo en períodos pasados. Un nuevo Estado requiere restablecer determinadas áreas, ampliándolas, democratizándolas y reconociendo la responsabilidad de los funcionarios y empleados.

En diciembre de 2015, con la legitimidad del proceso electoral, se buscó, en palabras de Norberto Ivancich, un nuevo Estado, restringiendo sus áreas, desconociendo la responsabilidad de empleados y funcionarios. Continuando en diciembre con un discurso electoral, atacando la naturaleza política del Estado y de la función pública, la que era asimilada a la identidad partidaria. Los y las trabajadoras, pasaron a ser militantes estigmatizados, que, por esa sola condición, podían ser despedidos. Las políticas públicas, actos de corrupción. El objetivo a corto plazo, fue justificar sin costo político los despidos y, por otro lado, instalar el carácter técnico y/o apolítico de la función pública, para realizar las reformas necesarias en el seno del Estado nacional.

Una característica que dejó marcado un modus operandi, en cada una de las jurisdicciones donde se produjeron despidos con posterioridad, de manera aleccionadora, es que, para proceder a los despidos, debían realizarse las prácticas más repudiadas o que los abogados del derecho del trabajo, califican como de mala fe, vulnerando la dignidad de los y las trabajadoras. Se recurrió a la confección de listas, a rumores sobre las mismas, a la presencia de personal policial dentro de los organismos, a la notificación de los despidos en la puerta y con personal policial, o mediante la eliminación del usuario de ingreso o de la intranet de los organismos.

Ceos o empresarios en la función pública

Al respecto, Hugo Cormik (2017) señala:

> Este regreso a una visión neoempresarial agudizada por la casi total ausencia de mediación política en los principales cargos del Poder Ejecutivo está expresando la dimensión más extrema de subordinación de la gestión estatal a modelos privados. La señalada ausencia de la mediación política se funda en que buena parte de los principales cargos del Poder Ejecutivo están siendo conducidos por empresarios o gerentes de empresas, en muchos casos con indudables conflictos de intereses entre su trayectoria anterior y el ejercicio de la función pública. La visión del Estado que se expresa en este caso se aleja incluso de las más clásicas de un estado mediador. Esta afirmación se sustenta en la prolífica presencia de representantes del núcleo empresarial concentrado en el gobierno nacional, como se observa en la tabla adjunta de conflictos entre sectores y se encuadra en las perspectivas más radicalmente neoliberales en cuanto a que el rol del Estado consiste en garantizar la seguridad jurídica del capital.

Esta característica de los nuevos funcionarios a cargo del Estado, encontró al frente de Modernización a los y las funcionarias encargadas de la planificación del diseño de ese Estado que se pretendía, colisionando o disputando con las visiones, intereses y/o necesidades de los mismos funcionarios representantes de ese núcleo empresarial también a cargo de otras jurisdicciones.

No obstante ello, mientras se aplicaba una considerable reducción de los puestos de trabajo desde Modernización, con eje en la supuesta idoneidad:

- Se ampliaron las estructuras aumentando la cantidad de cargos jerárquicos de Ministros, Secretarios, Subsecretarios, Directores Nacionales y Coordinadores, que no poseían ni poseen los requisitos de carrera para el cargo ni la idoneidad. Cuando unos meses antes, anunciaron su reducción, además les otorgaron unidades retributivas a discreción.
- Se contrató en cargos simples, y bajo diversas formas, aún precarias, a más de veinte mil trabajadores y trabajadoras, sin criterio alguno de selección.
- Se eliminaron los contratos de asistencia técnica utilizados en fraude a las normas laborales y previsionales, no con la visión de regularización, sino para el ahorro de los fondos de las Universidades nacionales, ya que la contratación sigue haciendo de cada trabajador o trabajadora un monotributista con factura directamente al organismo, principalmente mediante el decreto 1109/17.

Este aparente conflicto entre el discurso y la práctica, podría ser propio de una disputa política al seno del partido gobernante, aunque se explica más, en boca de un funcionario de este gobierno, que indicó que el Presidente exportó "el modelo del Directorio de Socma" al Gabinete, donde la competencia, aún desleal es moneda corriente.

La concepción acerca del conflicto

Desde el dictado de la ley 24.185, conocida como la Ley Germán Abdala de negociación colectiva para los y las trabajadoras del sector público nacional, la representación del Estado Empleador, a lo largo de los diversos gobiernos democráticos, se ha producido mediante representaciones de la Jefatura de Gabinete, en sus áreas presupuestarias y de empleo público, y del Ministerio de Economía o Hacienda.

Es de destacar que esa negociación se ha desarrollado en un corto período de tiempo y se encuentra aún en proceso de desarrollo o evolución, pero aun así, mientras se realizó hasta diciembre de 2015, siempre involucró a funcionarios que se encontraban a cargo del desarrollo, planificación o ejecución de las áreas sustantivas que hacían a la negociación colectiva.

A partir de la creación del Ministerio de Modernización, el gobierno nacional introduce con rango de Subsecretaría, el cargo de Relaciones laborales y Fortalecimiento del Servicio Civil. Se produje a partir de aquí, un desdoblamiento entre las áreas que planifican y ejecutan las políticas públicas sustantivas, y quienes asisten a la negociación.

El Gobierno Nacional entiende así al conflicto en las relaciones laborales, como un obstáculo para el desarrollo de su política, un obstáculo a superar, y no como el motor o lo que enriquece a la normativa del trabajo, aún del trabajo o empleo público, como si lo sostienen la gran mayoría de los y las abogadas de derecho del trabajo.

La estructura del Ministerio de Modernización, se prepara así para buscar efectuar las reformas que se propone y superar los conflictos que ya anticipaba iban a ocurrir.

El decreto 254/2015 y el análisis de la dotación óptima

En materia de empleo público, Mauricio Macri, y como regalo de Navidad a miles de trabajadores y trabajadoras estatales, dictó el Decreto 254/2015.

La norma, fue un poco menos ambiciosa, pero en la línea del Decreto 2476/1990, que a fines de ese año también dictaba Carlos Menem. Estableció un plazo de renovación de sólo tres meses, de los miles de los contratos de estatales que contaran con tres años de antigüedad, ordenó un plazo de revisión de las condiciones de contratación de todos y todas las estatales, aun cuando estuvieran en planta permanente y su designación se hubieran producido dentro de esos tres años. También decidió la suspensión y revisión de todos los procesos concursales en trámite.

La división por antigüedad de los y las trabajadoras no fue caprichosa, obedeció al mismo eslogan de campaña electoral, y para adentro de la Administración Pública Nacional, buscó generar las divisiones que mermaran la protesta o reclamos que pudieran realizarse por los primeros despidos.

A partir de ese momento, el entonces Ministerio de Modernización preparó los lineamientos a los que debían sujetarse los responsables de los organismos de la Administración Pública Nacional, centralizada y descentralizada.

En un primer momento, impartió directivas para el despido, detallando modalidad de contratación, riesgos del despido y requiriendo una cantidad de disminución de trabajadores y trabajadoras.

Para un mediano plazo, se estableció la revisión de los procesos de selección realizados, a los que se sujetaron dos pautas a tomar en cuenta: los y las trabajadoras que hubieran sido despedidas, no debían ser designadas en el cargo concursado, y en el caso del convenio Colectivo del Sistema Nacional de Empleo Público, homologado por decreto 2098/2008, se sugería dejar sin efecto los concursos de las categorías o niveles A y B.

Finalmente, como tarea a realizar a diciembre de 2019, desde mediados de 2016 se comenzó a implementar el llamado "Análisis de dotación óptima" mediante el cual, la Secretaría de Empleo Público, a cargo de Pablo Legorburu, y la Subsecretaría de Planificación del Empleo Público, a cargo de Cecilia Klapenbach, determinarían las funciones que realizará cada organismo, la cantidad de trabajadores y trabajadoras con las que debiera contar, y la modalidad contractual, estableciendo una planificación sujeta a verificación de los avances y metas.

Los despidos y la dotación óptima

Los y las funcionarias designadas en cada una de las jurisdicciones y organismos descentralizados, tomaron la tarea de ejecutar los despidos, que le eran requeridos por el Ministerio de Modernización. Para ello, utilizaron un discurso similar, hacer eje en la denuncia de irregularidades en las formas de contratación del empleo público, tanto en

la forma de ingreso del contrato por artículo 9°) de la ley 25.164 o los contratos de asistencia técnica o por el decreto 2345/2008, refiriendo que querían proteger al empleado o empleada pública. Estos discursos o justificativos, fueron relevados por los diversos cuerpos de delegados y delegadas del Consejo Directivo de la Capital Federal de la Asociación Trabajadores del Estado. Sin embargo, en todos los casos, la solución aportada para subsanar ello, no era la regularización, sino el despido.

La principal característica de los primeros despidos masivos, es que eran legitimados con un discurso donde se perseguía a los ñoquis, y militantes del gobierno anterior. Esto les permitió investigar y perseguir en forma ideológica, para luego despedir más de dieciséis mil quinientos (16.500) trabajadores y trabajadoras al 31 de marzo de 2016, sin importar su militancia o no, su capacidad o la función desempeñada y mucho menos su antigüedad en la Administración Pública Nacional (APN).

Para ajustar la cantidad de estatales a la llamada dotación óptima, y frente al costo que significan los despidos masivos, se implementaron otras medidas, la jubilación anticipada de trabajadoras, la intimación compulsiva a la jubilación, retiros voluntarios y fundamentalmente una política de hostigamiento sobre control horario y presentismo que sumada al recorte de funciones y la pérdida del poder adquisitivo forzaron cientos de renuncias. Si estos otros mecanismos no hacían llegar a la dotación, se volvía a aplicar el despido, bajo el eufemismo de no renovación de contrato, fundada en supuestas causas sobre presentismo, para lo cual el uso de licencias (incluso por enfermedad) se considera día no trabajado.

La característica de los despidos producidos a partir del año 2017 busca estigmatizar al despedido o despedida, como una trabajadora incumplidora, que no supera una evaluación de desempeño (realizada sin veeduría gremial), y que ya es direccionada en el establecimiento de un cupo determinado que no debe superarla para justificar la no renovación del contrato, eufemismo del despido.

Desde diciembre de 2015, a fines de 2018, en ATE contabilizamos más de veinticinco mil (25.000) despidos y cerca de cuarenta y seis mil (46.000) bajas de empleo público, por diversas causas (despidos, renuncias, fallecimientos, jubilación y retiro voluntario).

La planificación de dotación óptima se tomó en un primer momento para el periodo 2016-2019, y desde un principio tuvo dificultades para su implementación, por la resistencia sindical de la Asociación de Trabajadores del Estado u otras organizaciones gremiales, también tuvo obstáculos por parte de los responsables de las jurisdicciones designados por la Alianza Cambiemos.

Sin embargo, la planificación de la dotación fue avanzando y venciendo algunos de esos obstáculos internos:

• Hacia fines del 2016 se estableció una modalidad de previa autorización por parte de los Vice Jefes de Gabinete de Ministros para toda contratación nueva a la APN denominada "pre expediente", con previa aprobación de la Subsecretaría de Planificación de empleo Público.

• En el 2017, se reservaron en la Jefatura de Gabinete (JGM), y con previa intervención de la Subsecretaría de Planificación del Empleo Público, para su asignación, de los cargos vacantes congelados que poseían las jurisdicciones, aun cuando tuvieran proceso de selección en trámite,

• El entonces Ministerio de Modernización accedió en 2017 a la administración de la base de datos sobre Empleo Público que se encontraba bajo Jurisdicción del Ministerio de Hacienda

• En 2018 se sustrajo a las jurisdicciones, el crédito presupuestario de los cargos vacantes financiados que en 2017 fueron reservados en la JGM.

• Mediante el Decreto 632/2018 se prohibió el ingreso a la Administración Pública, a cualquier modalidad contractual, como mediante concursos abiertos o generales, además de disponerse recortes presupuestarios a diversas partidas.

• Se facultó a la Secretaría de Hacienda a disminuir las transferencias a las jurisdicciones que no aplicaban los recortes o no cumplían con la dotación óptima.

Es por ello, que la planificación de la dotación va llegando sin dificultades a diciembre de 2019, sin perjuicio de los inconvenientes a los que el propio Gobierno se encuentra expuesto por el plan económico y su acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. Pero, se descarta en este escrito que si triunfa en las elecciones de octubre, existirá una nueva dotación, que no sólo se ajustará a la nueva Ley de Ministerios y estructuras aprobadas merced al Decreto 632/2018, sino que llevará a tercerizar servicios y funciones comunes que todos los organismos del Estado Nacional llevan a cabo, en tareas de limpieza, seguridad, informática, control de accesos, servicios de medicina y recursos humanos, entre otros, además de tercerizar otros servicios específicos de cada jurisdicción.

Procesos de selección o concursos

Como se refiriera anteriormente, mediante Decreto 254/2015 se suspendieron más de cinco mil (5.000) designaciones de planta permanente, correspondientes a concursos realizados desde el año 2008 al 2015, en diversos organismos del Estado Nacional, que tuvieron entre otros, veeduría gremial, de género y discapacidad. A tres años de ocurrido, una cifra que no supera el 50%, y debido al reclamo sindical en el sector, fueron designados, en tanto el resto aún aguarda su revisión, o ha sido dejado sin efecto, pese a no tenerse competencia para ello, ya que es un derecho adquirido del o la trabajadora a ser designado.

La única virtud que puede reconocerse al respecto en esta gestión, es el haber descentralizado el acto de designación, facultando a Ministros y titulares de entidades descentralizadas para realizar nombramientos. Por Decreto 491/2002 estaba en manos del Presidente de la Nación, extremo que tornaba excesivamente dificultosa la cobertura de los cargos.

Por otra parte, a lo largo de estos tres años, anunciaron que iban a reducir la precarización y lanzar concursos para otorgar la estabilidad. Sin embargo, sustrajeron de cada organismo los cargos vacantes congelados y el financiamiento de los mismos, para reservarlos en la Jefatura de Gabinete.

Para ello, crearon una nueva modalidad de concurso, mediante un acuerdo paritario de fecha 7 de noviembre de 2016, homologado por Decreto. La modalidad, sería un curso concurso o concurso, para aproximadamente más de 12.000 estatales contratados que poseían más diez años de antigüedad, siempre computable al momento de la inscripción del proceso de selección.

En esa oportunidad, fines de 2016, anunciaron la realización de dos mil quinientos (2.500) concursos a realizarse en los Ministerios de Desarrollo Social, Ciencia y Técnica, Cultura, el Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud, Malbrán, el Registro Nacional de las Personas, la Dirección Nacional de Migraciones (principalmente en el interior del País), entre otros.

A medida que transcurre el tiempo, vemos que los concursos no se realizan, y la cantidad de trabajadores que suman 10 años de antigüedad se va modificando, acrecentándose por un lado, pero disminuyendo por despidos ocurridos.

A fines de 2018, el ex Ministerio de Modernización anunció que realizaría nuevas convocatorias, en más organismos. No obstante, a comienzos del 2019 no han sido más de cuatro mil (4000) los concursos convocados, y sólo una parte de ellos, han sido designados.

Finalmente, prohibieron con el Decreto 632/2018 la realización de concursos para ingresar a planta permanente, autorizando sólo los concursos internos, es decir, para quien posee diez o más años de antigüedad. Dicho de otra manera, quien no posea ese plazo de antigüedad no podrá ingresar a la planta permanente bajo la Presidencia de Mauricio Macri, y de un modo coloquial, diría el Presidente, la planta permanente te la debo.

Podemos concluir que al igual que con su política económica destinada a favorecer a la minoría que más tiene, el Gobierno decidió prometer que podría hacer concursos solo para un 10% de los y las contratadas precarizadas, dejando para el 90% restante, que debía esperar el cumplimiento de la dotación óptima y sobrevivir a los constantes despidos.

El salario de los y las estatales

Si analizamos el aspecto salarial, encontraremos 3 años de pérdida de poder adquisitivo que, según los estudios realizados por el Instituto Cifra de la CTA, que afirman que se ha perdido el equivalente a un salario anual.

El modelo económico implementado por este Gobierno desde diciembre de 2015, requería expresamente la baja de los salarios y del poder adquisitivo de los y las trabajadoras, considerado un costo laboral. La excusa era que, bajando el costo del salario, se generaría una lluvia de inversiones y la creación de nuevos puestos de trabajo, algo que nunca funcionó en nuestro país ni en los lugares donde se receta este modelo.

Los y las estatales no estuvimos exentos de esto, sino por el contrario, debía empezar por nosotros esta baja, ya no catalogada como costo laboral, sino como costo fiscal. Para lograr su cometido, el Gobierno Nacional buscaría, lamentablemente con éxito, utilizar la división entre los Sindicatos firmantes de las paritarias, de manera de garantizarse que la baja fuera mediante mal llamados acuerdos paritarios.

En la mayor paritaria del Estado Nacional, bajo el Convenio Colectivo 214/2006, en el 2016, el aumento fue del 31% con un plus al SINEP entre un 2 y 3% según categoría, pero la inflación anual estuvo entre el 41 y 43% según las diferentes mediciones.

En el año 2017, volvió a ocurrir algo similar, la paritaria se cerró en el 20% no acumulativo y en tres cuotas, aunque con una cláusula de revisión. La inflación anual fue entre el 24,8 y el 27%, según el INDEC y según el Instituto Estadístico de los trabajadores (IET) de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET). Al comienzo del 2018, el Estado Nacional demoró la aplicación de la cláusula gatillo, y otorgó sólo un 4,8% en cuatro cuotas, la última por fuera del año de la paritaria, por lo que, en promedio, el aumento fue menor a la inflación.

Y finalmente en el 2018, acuerdo mediante con el Fondo Monetario Internacional, el aumento fue del 28%, con el pago de sumas fijas por única vez, que sumadas alcanzaron a $ 15.000, con una inflación anual del 47,8%

De la Ley de Presupuesto aprobada para el 2019, como el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, el panorama que nos espera a los y las estatales para la próxima paritaria, es similar al que viene ocurriendo en estos últimos años, es decir, nuevamente un aumento salarial, por debajo de la inflación anual.

Por otra parte, y como pieza de la planificación para la reducción del empleo, se dictó la Resolución 204/2017 implementando un reglamento de control horario sin consulta con los Sindicatos, que a su vez fue el preludio de la aprobación de un régimen del presentismo, sin reconocimiento de las licencias del Convenio Colectivo. Si una trabajadora utiliza su licencia de maternidad, si un/a trabajador/a sufre un accidente de trabajo entre otros, se considera un disvalor esa opción, porque decide ausentarse y pierde el derecho al cobro del adicional cuatrimestral.

Conclusiones y reflexiones finales

El panorama que hemos desarrollado, permite advertir que, en su acción y gestión, a partir de diciembre de 2015, se ha acentuado, un modelo de gestión enmarcado en la corriente de la Nueva Gerencia Pública, con algunas particularidades autóctonas.

Pese a ello, y como se desarrolló a lo largo del presente, la característica que marcó en estos años a la gestión pública, se caracterizaron por:

- La ampliación de los cargos políticos de la Administración Pública Nacional, donde fueron puestos al frente los representantes del núcleo empresarial concentrado, especialmente en los organismos de control de esos grupos.

- La profundización de la precariedad laboral en el Estado, sin otorgar derechos previsionales u obra social, o la estabilidad laboral, y valiéndose de su ausencia, realizando el despido de miles de estatales, sin pago de indemnización alguna por los años trabajados.

- Se consolidó un nuevo sistema de recursos humanos, similar al del sector privado, funcionando para ello el ex Ministerio de Modernización como formador del mismo, dotando de las herramientas y manuales con las peores prácticas reñidas con la mala fe del derecho del trabajo.

- Disminución del poder adquisitivo de los y las estatales, no sólo como la concepción de reducción de gasto público sino como instancia para favorecer lo mismo en el sector privado.

La gestión de Mauricio Macri en este tiempo, puso en evidencia, que resulta necesario, por parte de quienes asuman el compromiso, en unidad o dentro de unas PASO, enfrentando a Mauricio Macri en octubre de 2019 y asuman el 10 de diciembre de 2019 la Presidencia de nuestro país, generar una agenda política que revalorice al empleo público.

De los saldos pendientes, el primero en importancia y abordaje, resulta la estabilidad consagrada por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional. La regularización del empleo público nacional, otorgando la estabilidad a todos y todas sus trabajadoras, más allá de su modalidad de contratación, debe realizarse por un mecanismo excepcional, ágil y con participación de los sindicatos firmantes del Convenio Colectivo, para que efectivamente todos y todas las estatales nos encontremos en condiciones de dar continuidad no solo a nuestras relaciones de empleo, sino también a las políticas públicas que ejecutamos en el quehacer cotidiano.

Está demostrado el fracaso del sistema de selección, puesto con mucho más énfasis en 2011, para la resolución de la estabilidad laboral de los más de 70.000 estatales que sobrevivieron a los despidos de la gestión PRO (al momento de redacción del presente). El otorgamiento de la estabilidad a quienes hasta diciembre de 2015 poseían antigüedad en la función y demostraron su idoneidad, no puede insumir años o los tiempos que conlleva usar los mecanismos previstos en el Convenio Colectivo para cuando se requiere el ingreso de 10 o 20 trabajadores o trabajadoras.

Otro tema de la agenda, debe ser la planificación de la tarea de recuperación que se lleve adelante en cada una de las reparticiones y organismos del Estado Nacional, y respecto de las políticas públicas, sea de las que el Macrismo desactivó o las que la nueva etapa política requiera. Todas ellas, con el objetivo principal de fomentar el empleo y la redistribución del ingreso, con un especial hincapié en integrar en este desafío a todos y todas las estatales con estabilidad.

Por otra parte, se deberá encarar la tarea de revisión de las disparidades salariales, aprendiendo de los errores y las consecuencias que dejaron los intentos de los Decretos 324/2011 y 632/2018.

Habrá que generar un programa de capacitación orientado a los valores e importancia de los derechos humanos, a la protección de los ciudadanos y en especial de los más necesitados, sin que esta capacitación este atada al corrimiento dentro de la llamada carrera administrativa.

Finalmente, se deberá orientar el fortalecimiento de la negociación colectiva en el Estado, revisando la reglamentación de la Ley 24.185 y celebrando todos los convenios colectivos sectoriales, revisando los ya celebrados y acordar los que nunca fueron celebrados, entre los principales temas de agenda.

Bibliografía:

Alfonso Prat Gay la grasa de los militantes - YouTube. (s. f.). Recuperado 3 de abril de 2019, de https://www.youtube.com/watch?v=LrWZfsNyOFY

Bernazza, C. (2016). Bienvenidos al Pasado. Perspectivas de Políticas Públicas, N°11. Recuperado desde: http://www.claudiabernazza.com.ar/web/images/DOCS/Bienvenidos_al_Pasado.pdf

Distribuyen un instructivo para despedir empleados públicos. (2016, Enero 17). Recuperado 10 de abril de 2019 de https://www.perfil.com/noticias/politica/distribuyen-un-instructivo-para-despedir-empleados-publicos-20160117-0022.phtml

Ivancich, N. (2004). Hacia un Estado inteligente y para todos. En CLAD, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública

Instituto Patria. (2017). La experiencia de la nueva gestión pública y su aplicación a nivel nacional. Recuperado de http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/LA-EXPERIENCIA-DE-LA-NUEVA-GESTION-PUBLICA-Y-SU-APLICACION-A-NIVEL-NACIONAL-.pdf

Macri de nuevo con la tijera. (2016, septiembre 4). Recuperado 10 de abril de 2019 de https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-308555-2016-09-04.html

Ñoquis en el Estado: hay 4 millones de empleados públicos, de los cuales entre el 5% y 7% serían "fantasma". (2015, Diciembre 22). Recuperado 3 de abril de 2019, de https://www.lanacion.com.ar/economia/noquis-en-el-estado-hay-4-millones-de-empleados-publicos-de-los-cuales-entre-el-5-y-7-serian-fantasma-nid1856411

Transcripción completa del debate presidencial entre Macri y Scioli - LA NACION. (s. f.). Recuperado de https://www.lanacion.com.ar/politica/transcripcion-completa-del-debate-presidencial-entre-macri-y-scioli-nid1845904

Normativa

Ley 24185 de Convenciones Colectivas de Trabajo. Infoleg. Buenos Aires. 11 de noviembre de 1992.

Ley 25164 Marco de Regulación del Empleo Público. Infoleg. Buenos Aires. 5 de septiembre de 1999.

Ley 26522 de Servicios de Comunicación Audiovisual. Infoleg. Buenos Aires. 10 de octubre de 2009.

Ley 4013. Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Boletín Oficial 3807. C.A.B.A. 17 de noviembre de 2011.

Decreto 2476. Racionalización de Estructuras. Plantas No Permanentes. Desregulación de Mercados. Privatización. Ministerios de Defensa y de Educación y Justicia. Fortalecimiento Institucional. Mejora de la Atención al Público. Privatización de Servicios No Esenciales. Modernización Tecnológica de la Administración Pública. Jerarquización de la Administración Pública Reducciones Complementarias de Dotaciones. Control Administrativo. Reconvención Laboral. Jubilaciones de Privilegio. Disposiciones Generales. Infoleg. Buenos Aires. 26 de noviembre de 1990.

Decreto 491. Establécese que el Poder Ejecutivo Nacional reasumirá el control directo de todas las designaciones de personal permanente y no permanente que se efectúen en dicho ámbito. Infoleg. Buenos Aires. 12 de marzo de 2002.

Decreto 214. Homológase el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional. Vigencia. Infoleg. Buenos Aires. 27 de febrero de 2006.

Decreto 2098. Homológase el Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial del personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) y el Acta Acuerdo y su Anexo de fecha 5 de septiembre de 2008. Infoleg. Buenos Aires. 3 de diciembre de 2008.

Decreto 2345. Establécense los nuevos perfiles y el régimen retributivo para las contrataciones de los consultores profesionales. Infoleg. Buenos Aires. 30 de diciembre de 2008.

Decreto 658. Acepta la renuncia de Andrés Ibarra al cargo de Secretario de la Secretaria de Recursos Humanos - Ministerio de Hacienda - se lo designa como Ministro de Modernización del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. C.A.B.A. 19 de diciembre de 2011.

Decreto 324. Modifícase el Presupuesto General de la Administración Nacional para el Ejercicio 2011. Infoleg. Buenos Aires. 30 de diciembre de 2011.

Decreto 13. Modificación Ley de Ministerios. Infoleg. Buenos Aires. 10 de diciembre de 2015.

Decreto 254. Procesos Concursales y de Selección de Personal. Revisión. Infoleg. Buenos Aires. 24 de diciembre de 2015.

Decreto 267. Creación del Ente Nacional de Comunicaciones. Infoleg. Buenos Aires. 4 de enero de 2016.

Resolución 204 del Ministerio de Modernización. Reglamento General de Control de Asistencia y Presentismo. Infoleg. Buenos Aires. 27 de abril de 2017.

Decreto 1109. Régimen de Contrataciones. Infoleg. Buenos Aires. 28 de diciembre de 2017.

Decreto 632. Designaciones y contrataciones. Disposiciones. Infoleg. Buenos Aires. 6 de julio de 2018.

La negociación colectiva en el sector público

Amalia Villarroel[1]

Introducción

"El Estado constituye la máxima instancia de articulación de las relaciones sociales." Carta Iberoamericana de la Función Pública; Santa Cruz de la Sierra- Bolivia- 2003

Un poco de historia

La década de los setenta fue escenario, en prácticamente todos los países de América Latina, de interrupciones de la vida democrática, dictaduras cívico militares cuyo objetivo primordial fue instalar y consolidar modelos de apertura económica basados en el sector primario de la economía en el marco de algunos hechos relevantes de la economía mundial: la crisis del petróleo, el proceso de globalización y la preeminencia de los capitales financieros sobre los productivos e introdujeron profundos cambios, en relación con el rol y la organización estatal. Las medidas de la dictadura 1976/1982 no sólo modificaron profundamente la política económica sino la distribución de la riqueza en la Argentina.

Estos cambios, centrados en la preeminencia del mercado por sobre el Estado, y la reducción de roles y estructuras públicas, se acentuaron en la década del noventa, a partir de consensos internacionales y un clima cultural y académico que avaló las privatizaciones en toda la región (Azpiazu y Nochteff 1994).

Las medidas puntuales sobre la economía interna, la apertura al resto del mundo y la actividad financiera, llevaron a la concentración económica. Se consolidan las empresas trasnacionales y grupos económicos locales y pierden espacio los pequeños y medianos empresarios. Y en la economía en general terminó primando el capital financiero sobre el productivo; el sector agropecuario se sostiene por tener una ventaja competitiva importante en relación con el resto del mundo.

Mientras que, en el plano estructural, la privatización de la mayoría de las empresas del Estado, la racionalización del sector público nacional, la consolidación de la deuda pública interna y externa, la reforma del sistema previsional y los cambios profundos en la política tributaria, fueron los rasgos sobresalientes.

1 Licenciada en Sociología por la UBA- Magíster en Sistemas de Salud y Seguridad Social-Universidad ISALUD. Postgrados - OIT Turín- Universidades de Bologna y Castilla la Mancha y Universidad de Buenos Aires. Fue Directora Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo de la Nación. Es Docente Titular de la UNLZ y la UBA y de la Maestría en Administración Pública de la Universidad del Salvador. Fue miembro paritario en la Comisión de Relaciones Laborales del GCABA y Consultora de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) . Coordinadora de la Comisión de Empleo Público y Carrera del Consejo Federal de la Función Pública de la Secretaría de Gestión Pública de la Nación

El impacto negativo de las reformas estructurales

En este período se sanciona la ley de Reforma del Estado 23.696/89, cuya finalidad fue la reestructuración global del aparato estatal, priorizando las funciones consideradas esenciales, referidas al control y el disciplinamiento social (justicia, seguridad interna y externa, relaciones exteriores) y atendiendo en concurrencia con el sector privado la seguridad social, la educación y la salud (INAP, 1996).

Por su parte la ley de Emergencia Económica 23.697/89 pautó fundamentalmente la suspensión de los subsidios, subvenciones y regímenes de promoción industrial, que representaban buena parte del déficit fiscal. La ley introdujo el congelamiento de las estructuras de personal existentes y la racionalización de los recursos humanos a través de la reubicación; promovió la participación de empleados, obreros y usuarios en el seguimiento, desempeño, gestión, propiedad, etc. de los establecimientos y entidades públicas.

Los sucesivos procedimientos y acciones de reforma no lograron los objetivos enunciados, registrándose no sólo la no disminución sino el incremento de las dotaciones de personal, sin que se observara un correlato adecuado, ni en lo referente a la mayor eficacia y eficiencia de los servicios brindados, ni en la capacidad del Estado para delegar en la sociedad civil funciones esenciales.

Al mismo tiempo, la incidencia numérica del personal en funciones políticas aumentó y no sólo en términos relativos; en términos absolutos, creció el volumen de cargos en los sectores más políticos del gobierno.

Las decisiones nacionales en materia de organización estatal se vieron condicionadas por los organismos de crédito: fue recurrente la aceptación de las condiciones que impusieron para el otorgamiento de préstamos. A partir de las recomendaciones del Consenso de Washington, los Estados de la región enfrentaron el problema del déficit fiscal mediante la adopción de medidas de ajuste estructural. A pesar de este ajuste "continuo", los capitales no aparecieron o vinieron bajo la forma de inversiones especulativas.

Por otra parte, la deuda no fue utilizada para mejorar la infraestructura, para hacer más competitivo al país, ni para poder exportar bienes más complejos con más valor agregado. El debilitamiento del Estado se tradujo en pérdida de capacidad para promover el crecimiento y el desarrollo.

Esta situación alcanzó su máxima expresión en la crisis institucional y social que hizo eclosión en diciembre de 2001. Por citar sólo algunos indicadores, según datos del INDEC, para mayo 2003, de 36,2 millones de argentinos, 17,3 eran pobres. A su vez, de éstos últimos, 7,4 millones eran indigentes.

En el mercado de trabajo la crisis impactó especialmente en los sectores más vulnerables, llevando a la pauperización a millones de argentinos. El índice de desocupación llegó a un 21% en 2002.

Las políticas aplicadas que le "concedieron" al Estado un rol subsidiario del mercado, barrieron con la institucionalidad previa, con un retroceso sin precedentes en materia de organización pública. Como ha explicitado Ricardo Sidicaro (citado en Bernazza, Casellas y Otero, 2009), "el problema fundamental" del Estado no eran ni son las imperfecciones burocráticas ni su tamaño, sino "la ausencia de separación entre los intereses del bien común y el de los particulares" que lo "invaden periódicamente".

Así, el Estado pierde capacidades institucionales hasta alcanzar un punto de "colapso"; la política –según el esquema liberal– era considerada como un factor de 'perturbación' para la economía libre, cuando la verdad es lo contrario, la economía libre es un factor 'perturbador' para la política".

A partir del año 2003, el gobierno argentino definió una nueva articulación entre el Estado y el sector privado. La iniciativa pública dejó de ser "el" problema, para pasar a motorizar el desarrollo económico. Desde 2003 en adelante, debido a éstas políticas, y en un marco externo favorable, el PBI creció a tasas sin antecedentes en la historia argentina.

Durante este período, la cancelación de la deuda con el FMI y otros organismos financieros otorgó poder de decisión al gobierno para el despliegue de políticas públicas destinadas fundamentalmente al desarrollo, el empleo y la inclusión social, posicionando a Argentina en un rol fundamental en la región. Este esquema permitió transitar sin sobresaltos bruscos la crisis internacional de los años 2008-2009.

Hoy vivimos un contraste. En un contexto externo crecientemente proteccionista, la Argentina se mueve a contramano y se abre al mundo: para reducir su déficit presupuestario y fiscal realiza un fuerte recorte del gasto público, comprometido por el pago de los intereses de la deuda pública: las tasas de interés positivas llevaron a Argentina a la "bicicleta financiera"; la devaluación constante de la moneda reavivó el proceso inflacionario; la apertura comercial indiscriminada ha producido una avalancha importadora, en particular de bienes de consumo y automóviles, desplazando de esa forma producción y empleo local.

A pesar de haber dado a los mercados internacionales todas las señales posibles, las inversiones foráneas de carácter productivo se desplomaron en 2016 respecto de 2015 en un 51%. En cuanto a las privatizaciones, se pueden observar avances velados y prolijamente encubiertos: la venta de acciones en manos de Anses, el gradual vaciamiento de YPF y Aerolíneas Argentinas, el joint venture firmado entre Arsat y una empresa estadounidense para el lanzamiento de satélites, o la creación de una sociedad anónima como forma de privatización encubierta de Vialidad Nacional. Por la desregulación económica: se vació de contenido el programa "Precios Cuidados", se eliminaron los controles para el giro de divisas al exterior, se liberaron los controles a la importación y se redujeron los impuestos sobre la renta, entre otras. Asimismo, la flexibilización laboral ya figura en la agenda que el gobierno tiene pensado implementar.

Conclusiones: el gobierno de Macri es un gobierno neoliberal "clásico" que, a pesar del amplio fracaso de los programas de reforma basados en el CW, cuya aplicación en nuestro país culminó en la crisis de 2001, continúa su marcha por la misma senda.

Es necesario lograr una presencia protagónica del Estado en las políticas sociales y económicas para el logro de un desarrollo sustentable con inclusión social, a través de una gestión pública basada en la planificación estratégica y la gestión por objetivos y resultados. Asimismo, fortalecer el Estado a través de una organización institucional que esté al servicio de los intereses de la Nación, imbuida de una ética pública que lo constituye como el garante de la inclusión y el desarrollo. Se deben preservar los dispositivos estatales que promueven derechos y generan un desarrollo que incluye a todos.

La única manera de enfrentar el desguace de la cosa pública será la reconstrucción de un Estado fuerte, inductor del crecimiento económico, responsable del equilibrio social a través de políticas destinadas a superar las injusticias y la desigualdad. El Estado en todos sus niveles: nacional, provincial, municipal, deberá incrementar su capacidad de respuesta: el modelo de gestión de una administración pública constituida en función de las necesidades sociales debe consolidar su capacidad para formular y coordinar políticas eficientes y eficaces.

El fortalecimiento del Estado implica el compromiso de sus funcionarios con la definición y expresión de un proyecto nacional, ante cuyos fines superiores quedan relegados los objetivos individuales o sectoriales.

Para que esta premisa se cumpla es necesario contar con una dotación de personal motivada y capaz de resolver estas demandas: perfiles profesionales centrados no sólo en la ejecución, sino en el diseño, planificación, programación, regulación, evaluación y control de las políticas públicas.

> "Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia"[2] (CLAD, 2003 y COFEFUP, 2006).

La organización material del Estado Nacional debe sustentarse, entonces, en el proyecto de Nación que anhelamos desde nuestras convicciones políticas: los acuerdos a alcanzar son múltiples y complejos, y se encuentran permanentemente amenazados por la cooptación del aparato institucional por parte de grupos económicos o de poder para la satisfacción de intereses sectoriales.

Siguiendo a Robert Castel, (2005):

> La presencia del Estado es indispensable para garantizar la paz civil y la paz social, es decir, para asegurar la protección de los ciudadanos y, en particular, la protección social, sin la cual se cae en la inseguridad social y, en última instancia, en la disociación social, la guerra de todos contra todos, donde los más fuertes ganan y los más débiles quedan invalidados.

Desde esta concepción, el Estado es regulador de las relaciones laborales entre empresarios y trabajadores en la puja por la distribución de la riqueza producida y es protagonista en tanto empleador, además de árbitro, en las relaciones laborales que se desarrollan al interior de sí mismo.

2 Los conceptos sobre la función pública pueden conocerse a través de la *Carta Iberoamericana de la Función Pública* (CLAD, 2003), y *Principios y recomendaciones para una carrera profesional administrativa* (COFEFUP, 2006).

Estado y Administración Pública

En el marco de la concepción keynesiana del rol del Estado en la economía y de la idea del Estado Social de Derecho o Estado de Bienestar, la dimensión de la Administración Pública crece para atender al bienestar y la equidad de oportunidades de los diferentes sectores de su población: es indispensable contar con técnicos, profesionales y administrativos aptos para la tarea.

Bajo esta concepción, surge la necesidad de actuar sobre la Administración Pública, para superar la falta de correspondencia de sus estructuras, funciones y operaciones con los propósitos del desarrollo económico y social.

El debate sobre este tema se inscribe en otro más complejo, referido al rol del Estado y al ejercicio de la función pública. Debe tenerse en cuenta que el concepto de función pública hace referencia a un trabajo que no genera productos en sentido mercantil. Esos productos o resultados se relacionan con un concepto político que es el del "interés general". En este sentido, por ejemplo, la estabilidad laboral surge y se basa en la idea de la legalidad de los procesos y procedimientos administrativos en la gestión pública frente a las posibles "presiones" políticas y privadas.

Esto produce un replanteamiento de las estructuras, funciones, procesos y recursos de la Administración Pública, fijando objetivos de racionalidad, productividad y eficiencia, en función de un concepto de Estado al servicio de los más necesitados.

Según Wilburg Jiménez Castro (citado en Ardila Acuña, 2003):

> La dimensión de su significado y propósito: es el conjunto de aptitudes y actividades humanas; de procesos y procedimientos administrativos; y de sistemas y estructuras institucionalizados que sirven para el proceso de transformación y de progreso, a través de factores educativos, políticos, socio-culturales, económicos y morales, de cada hombre y de cada país, de suerte que cada individuo, pueblo y país se eleve de una etapa superable, a otra más elevada, en términos de satisfacciones para cada uno de ellos.

El diseño de los perfiles necesarios para protagonizar el ciclo de gestión de estas políticas públicas y lograr estos cambios estructurales, es a través de las instancias de negociación colectiva en el sector público, en que se reúnen representantes gubernamentales y sindicales, con el objeto de discutir condiciones salariales y de empleo pero también los caminos de profesionalización de los recursos humanos a través de la adecuación de sus trayectorias laborales a las necesidades de un Estado al servicio de la comunidad. La OIT (1998) reconoce que "los cambios en la función pública son tributarios de los recursos humanos disponibles para concebirlos y llevarlos a cabo".

En este sentido, Argentina ha tenido un rol precursor en América Latina: efectivamente, mientras otros países de la región no reconocen siquiera la condición de empleo en el sector público, en nuestro país se cuenta con una legislación pionera, que adoptó, ya en 1988 los convenios de la OIT Nª 151 y 154, a través de las leyes 23328 y 23544, respectivamente, que reconocen la potestad del sector público para celebrar negociaciones colectivas.

El Estado y la negociación colectiva: naturaleza jurídica del empleo público

Históricamente predominó la concepción que consideró que la relación de empleo debía regularse unilateralmente por el empleador, es decir por el Estado. El sustento histórico del unilateralismo se ubica en el proceso de consolidación del Estado, en la segunda mitad del siglo XIX, perdurando en los hechos hasta la actualidad.

La teoría de la relación unilateral fue enfrentada por la tesis contractualista, sostenida en los inicios desde el punto de vista jurídico y luego desde el punto de vista social y político por las representaciones de trabajadores estatales.[3]

Después de 1945, en el marco de expansión del "constitucionalismo social", el derecho sindical de los empleados públicos se consolidó definitivamente. En 1948, el Convenio 87 de la OIT, por primera vez, no excluye ni discrimina al empleado público de las negociaciones colectivas. En 1981, el Convenio 154 deja definitivamente en claro el derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos, ya prevista en el art. 14 bis de la CN (anterior al convenio 154), que abre el cauce definitivo para reclamar la extensión del derecho al empleado público.

El debate sobre este tema se inscribe en otro más complejo: el rol del Estado y la tendencia hacia la laboralización del empleo público como emergente de la posición al respecto propia del neoliberalismo imperante en la década de los noventa y del cual subsisten prácticas que, como la contratación por tiempo determinado, atentan contra el precepto constitucional de la estabilidad del empleo público.

Por el contrario, la estabilidad laboral se basa en la necesidad de preservar al trabajador público de los avatares de los cambios políticos, posibilitando, de esta forma, la continuidad de las políticas públicas, consideradas como políticas de Estado. Este concepto contribuye a la necesaria "autonomía" del Estado en el capitalismo moderno.

La negociación colectiva en el sector público: ámbitos de actuación

La República Argentina es un país federal, cuyas instancias administrativas son el Estado Nacional, las jurisdicciones subnacionales (provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y los municipios. Esto posibilita que las negociaciones se desarrollen en cada uno de estos niveles, en función de las constituciones provinciales o, en cada municipio, según una ley Orgánica Municipal.

Las jurisdicciones pueden contar con normativa propia o bien adherir a las leyes nacionales. A partir de la reforma constitucional de 1994, queda establecida la preeminencia de Convenios y Tratados Supranacionales, lo que facilita las negociaciones en el sector público, aún careciendo de normativa específica, como sucede en algunas jurisdicciones.

3 Sobre este tema, cf. Balbin Torres, Edgardo: Unilateralismo y negociación colectiva en la Administración Pública. Pontificia Universidad Católica del Perú; Fondo Editorial-2005

Marco institucional

La Argentina, a partir de la ratificación de los convenios 151 y 154 de la OIT, ha avanzado en el desarrollo de las relaciones laborales en su Sector Público. Cuenta con una legislación (ley 24.185/92, de Negociación Colectiva de Trabajo en el Sector Público Nacional –LNCAP– y ley 25.164/99, Marco de Regulación del Empleo Público Nacional) que rige las condiciones de empleo en el sector público nacional, habiendo llegado a la discusión y firma, en 1998 y 2006, de Convenios Colectivos Generales de gran amplitud y riqueza en el ámbito de la Administración Pública Nacional, como así en los organismos alcanzados por negociaciones sectoriales, las que son revisadas y actualizadas periódicamente.

Libertad sindical - Normas específicas

La legislación argentina en materia de libertad sindical comprende: la Constitución Nacional, los Pactos y Convenciones internacionales ratificados por el país y la ley 23.551 y su reglamentación.

a) Constitución Nacional

Artículo 14 bis

La reforma del año 1957 añadió al texto constitucional el denominado artículo 14 bis, fruto del constitucionalismo social, que refleja una nueva realidad: la complementación de los derechos individuales con la incorporación de derechos sociales y económicos en las leyes fundamentales.

En relación al tema que nos ocupa, establece que: "El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: (...) protección contra el despido arbitrario, estabilidad del empleado público, organización sindical libre y democrática reconocida por la simple inscripción en un registro especial."

Queda garantizado a los gremios: "Concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga". El segundo párrafo del artículo dispone: "Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo".

ley de Negociación Colectiva de la Administración Pública 24.185/92 (LNCAP)

Esta ley regula las negociaciones colectivas que se celebran entre la Administración Pública Nacional y sus empleados en general.

La representación de los empleados públicos como sujetos de la negociación, está regulada por los artículos 4° y 6° de la LNCAP que preservan el modelo de representación sindical plural

en dicho sector. Específicamente en el art. 4º- "La representación de los empleados públicos será ejercida por las asociaciones sindicales, uniones o federaciones con personería gremial y ámbito de actuación nacional de acuerdo con lo establecido en el Art. 6º".

Cuando no hubiera acuerdo entre las asociaciones sindicales con derecho a negociar respecto de la integración del sector trabajador en la comisión negociadora, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social procederá a definir de conformidad con la reglamentación, el porcentaje de votos que le corresponda a cada parte. A tal fin tomará en cuenta la cantidad de afiliados cotizantes que posea cada asociación en el sector que corresponda. Art. 6º- La negociación colectiva podrá realizarse dentro de un ámbito general o sectorial. Las partes articularán la negociación en los distintos niveles.

Para cada negociación, general o sectorial, se integrará una comisión negociadora, de la que formarán parte los representantes del Estado empleador y de los empleados públicos que será coordinada por la autoridad administrativa del trabajo.

En el caso de negociaciones en el ámbito sectorial, intervendrán conjuntamente las asociaciones con personería gremial que correspondan a dichos ámbitos y aquéllas que en el orden nacional incluyan a este sector en su ámbito de actuación.

Las razones en que se funda la necesidad de optar por la representación plural de los trabajadores del sector público, han sido puestas de manifiesto en el mensaje de elevación del proyecto de ley: allí se indica que "la necesidad de contar con organizaciones altamente representativas para abordar en forma integral las negociaciones con la Administración, justifica que en la representación de los empleados públicos se incorpore en primer término a las organizaciones representativas en el orden nacional, tal como lo establece el proyecto en el artículo 4°, sin perjuicio de la conformación de la comisión negociadora" (Cuartango y Cuartango, 2007).

Niveles de negociación: nacional y sectorial.

En la negociación nacional participan en representación de los trabajadores aquellas organizaciones sindicales que poseen personería gremial de alcance nacional. Estas organizaciones no se excluyen entre sí En el caso de la negociación sectorial la comisión negociadora se integra, por la parte trabajadora, con representantes de las organizaciones sindicales nacionales y de las organizaciones que poseen personería gremial sobre los trabajadores del sector sujeto a negociación, en forma conjunta. En la actualidad, UPCN cuenta con los dos tercios de la representación sindical.

Asimismo, según el nivel general o sectorial de negociación, se deja sentado que "...se incorpora en este proyecto el concepto de negociación articulada como método de fortalecimiento y modernización de la negociación colectiva a través de la habilitación de unidades de contratación general o sectorial. Al mismo tiempo se preserva la participación en todas las instancias de las asociaciones con personería gremial en el ámbito nacional, juntamente con aquéllas cuya personería esté limitada al sector u organismo de que se trate". En el caso de las unidades de negociación sectorial: el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, en su carácter de autoridad de aplicación de la ley de Asociaciones Sindicales, dictó la Resolución

255/03 disponiendo que "La personería gremial que se otorgue a asociaciones sindicales representativas del sector público no desplazará en el colectivo asignado, las personerías gremiales preexistes", lo que se traduce en la presencia ineludible de las dos grandes organizaciones sindicales en todos los niveles y ámbitos de discusión paritaria.

La mesa paritaria

Las comisiones negociadoras o paritarias se constituyen con representación de las llamadas "partes": empleadora y sindical, con el objetivo de redactar en forma acordada un convenio colectivo de trabajo.

Constituyen la parte empleadora los funcionarios gubernamentales que la ley autoriza a negociar colectivamente. Por el Estado Nacional: Jefatura de Gabinete de Ministros, a través del organismo de Gestión Pública (hoy Ministerio de Modernización), Ministerio de Economía (hoy Hacienda), con el arbitraje del Ministerio de Trabajo. En las jurisdicciones que han adherido a la ley 24185, deberían participar funcionarios de Hacienda, de Gestión Pública y de la Secretaría General de la Gobernación u organismo similar.

La representación de los trabajadores es ejercida por los sindicatos con personería gremial y ámbito de actuación sectorial. El MTEySS de la Nación o las secretarías de Trabajo provinciales, según corresponda, son la autoridad reguladora en esta materia,

El principio rector por excelencia de la negociación es el de buena fe, así como es fundamental que los participantes en la misma tengan representatividad, conocimiento y formación adecuada; las propuestas y demandas de ambos actores deben ser regidas por la responsabilidad y la coherencia.

La negociación colectiva, según ley 24185/92 en su art. 8ª, será comprensiva de todas las cuestiones laborales que integran la relación de empleo, tanto las de contenido salarial como las demás condiciones de trabajo, a excepción de:

a) La estructura orgánica de la Administración Pública Nacional;

b) Las facultades de dirección del Estado;

c) El principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa.

Las tratativas salariales o aquéllas referidas a las condiciones económicas de la prestación laboral, deberán sujetarse a lo normado por la ley de Presupuesto y a las pautas que determinaron su confección.

Adhesión de las jurisdicciones argentinas a la ley 24.185

Las provincias y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pueden adherir al sistema de negociación instituido, de conformidad con las reglamentaciones que dicten sus órga-

nos competentes. Más adelante profundizaremos sobre la situación normativa de las jurisdicciones en lo relacionado con el empleo público.

El Decreto Reglamentario N° 447/93, estipula que "los convenios de adhesión de las Provincias deberán celebrarse por escrito con intervención del Ministerio de Trabajo y contemplarán previsiones acerca de los procedimientos de instrumentación a nivel provincial y municipal de los acuerdos celebrados a nivel nacional."

Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional (25.164/99)

Comprende a los trabajadores del servicio civil de la Nación y plantea los principios generales del empleo público. Estos deben ser respetados en las negociaciones colectivas que se celebren en el marco de la ley 24.185. La Jefatura de Gabinete de Ministros es el órgano rector en materia de empleo público. Dictamina los deberes y derechos de los empleados del Poder Ejecutivo y de los organismos descentralizados. Se excluye a los funcionarios políticos, al personal militar, policial y de seguridad, al personal diplomático, al clero y al personal comprendido en las convenciones colectivas en el marco de la ley 14.250.

Entre los requisitos de ingreso resuelve que el convenio colectivo deberá establecer el cumplimiento de los criterios de selección y el control del mismo. Acerca de los impedimentos para el ingreso se destacan a los condenados por delitos dolosos, contra la administración pública, los exonerados o cesantes y los que hayan incurrido en actos de fuerza contra el orden constitucional.

El personal puede revistar en el régimen de estabilidad, en el de contrataciones o como personal de gabinete de las autoridades. El régimen de estabilidad comprende a la carrera administrativa básica y las específicas. Se plantean principios de transparencia, publicidad y mérito en la selección, en la promoción en la carrera sobre la base de la evaluación de la eficiencia, eficacia, rendimiento laboral y de capacitación. El régimen de contrataciones por tiempo determinado comprende solo la prestación de servicios transitorios o estacionales. Su porcentaje no podrá superar lo que se determine en el CCT. El personal de gabinete sólo comprende funciones de asesoramiento o de asistencia y deben cesar con la autoridad que lo designó.

El personal estable que sea afectado por la reestructuración o supresión de organismos debe ser reubicado. Al no serlo estará en disponibilidad y al término de un año se producirá la baja con derecho a una indemnización igual a un mes de sueldo por cada año de servicio o fracción mayor a tres meses tomando como base la mejor remuneración del último año de servicio. El CCT puede aprobar indemnizaciones especiales.

Los delegados sindicales no pueden ser afectados en el ejercicio de sus funciones ni ser puestos en disponibilidad. Los agentes realizan tareas propias a su categoría o nivel y al desarrollo de tareas complementarias o instrumentales en función de los objetivos del trabajo. Para la movilidad geográfica se requiere el consentimiento del trabajador.

Los principales derechos son la estabilidad, la igualdad de oportunidades, la capacitación permanente, la afiliación sindical y la negociación colectiva, licencias, compensaciones e indemnizaciones, asistencia social, higiene y seguridad, renuncia y jubilación. La estabilidad en la función es materia de reglamentación convencional. El período de prueba es de 12 meses antes de acceder a la estabilidad laboral plena.

Las promociones a cargos vacantes deben basarse en sistemas de selección de antecedentes, méritos y aptitudes y el CCT debe determinar los mecanismos de participación y control de las organizaciones sindicales. También el régimen de licencias, justificaciones y franquicias es materia convencional. En las convocatorias a concursos, ya sea de ingreso, como de promociones participan como veedores, representantes de las organizaciones sindicales y del Consejo Nacional de las Mujeres, hoy Instituto, a fin de garantizar la igualdad de oportunidades.

Entre los deberes se destacan la prestación de servicio sobre principios de eficiencia, eficacia y rendimiento laboral; debe observar las normas y conducirse con actitud de colaboración con el público y el resto del personal

Las prohibiciones son: patrocinar trámites de terceros que se vinculen a sus funciones; recibir beneficios originados en contratos o concesiones; mantener vinculaciones con entidades directamente fiscalizadas por la jurisdicción; valerse de la función para fines ajenos o actividades proselitistas; toda conducta que suponga discriminación por razón de raza, religión, nacionalidad, opinión, sexo o cualquier cuestión personal o social y se establece la incompatibilidad del cargo remunerado con otro de igual carácter.

El régimen disciplinario señala que el agente puede ser apercibido, suspendido hasta 30 días en el lapso de un año, cesanteado y exonerado. Entre las causales de la cesantía se destacan las calificaciones deficientes como resultado de evaluaciones que impliquen desempeño ineficaz durante tres años consecutivos o cuatro alternados en los últimos diez años de servicio, en tanto haya contado con oportunidades de capacitación. El agente afectado por alguna sanción debe recurrir a la vía administrativa común y una vez agotada recurrir a la vía judicial.

Se crea el Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros (actualmente en el Ministerio de Modernización). Tiene por objetivo elaborar programas de capacitación, calificación de puestos de trabajo, la movilidad funcional y la readaptación de los empleados públicos a los cambios tecnológicos, funcionales u organizacionales. Se trata de un instituto paritario conformado en partes iguales por representantes del Estado empleador, ATE y UPCN, financiado por aportes de los tres participantes y con participación prioritaria de Universidades Nacionales.

Se flexibiliza la contratación al limitar la estabilidad laboral, aumentar a un año el periodo de prueba en el ingreso y al permitir el traslado del agente a otros organismos.

Los organismos de ANSES, PAMI y AFIP, que comprende la Aduana y la DGI, aplican las normas de la ley 14.250 a sus convenciones sectoriales. Estas reparticiones administrativas, que tienen convenios colectivos propios, deben aplicar la LCT a la par de las normas de derecho administrativo que regulan la función. Se trata de la aplicación de la norma más favorable (arts 2º y 9º, LCT).

A fines de 1998 se firma el primer Convenio Colectivo del Sector Público, (66/99) constituyendo en ese momento uno de los pocos convenios que rigen el empleo público en el ámbito mundial. El mismo comprendió a una gran parte del personal civil del Poder Ejecutivo Nacional. Se trata de un Convenio General que contiene un conjunto de escalafones sectoriales.

Incluyó al personal civil de la Administración Central y organismos descentralizados y pertenecientes a trece sistemas escalafonarios entre los cuales se destacan: el personal de la CONAE, CONICET, Guardaparques, Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Dirección del Antártico, de Puertos y Vías Navegables, personal embarcado, del INIDEP, del INTA, INTI, de Orquestas, Coros y Ballets, Profesional de los hospitales y organismos del Ministerio de Salud, de la Sindicatura General de la Nación y del SINAPA.

En este primer convenio colectivo de trabajo se incluyeron, entre otras materias: ámbito de aplicación; período de vigencia; eficacia del convenio articulación entre el CC general y los convenios sectoriales y delegación de materias del convenio de unidad mayor a los convenios de unidad menor; condiciones generales de trabajo.

El CCT contiene un capítulo sobre derechos de los trabajadores y también de sus obligaciones y prohibiciones, que se complementan con lo regulado para el Régimen de Empleo Público por la ley 25.164.

Se establece un procedimiento concreto de negociación que se sustenta en la obligación de hacerlo de buena fe, y que dicho principio no concluya con la reunión de las partes en la mesa paritaria para acordar, independientemente que se logre o no formalizar convenio alguno.

Establece el régimen de Ingreso, Deberes y Prohibiciones para el personal del Sector Público nacional. Contempla la pérdida de la estabilidad laboral por redefinición funcional u organizacional, por desempeño inadecuado y por sanciones disciplinarias.

Entre los derechos se establece la igualdad de oportunidades, la libre agremiación, la capacitación permanente y las compensaciones, indemnizaciones y subsidios. Para el personal permanente se permite la participación a través de los sindicatos en los sistemas de carrera y el derecho a la información.

Se incorpora la figura de polivalencia y flexibilidad funcional para obtener mayores niveles de productividad. Se establece un sistema de ingreso, selección y de promoción en la carrera. También se reglamenta la evaluación de desempeño y la capacitación permanente.

Crea la Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales (COPAR) constituida por representantes del Estado empleador y de los gremios. Se determinan los alcances de la representación gremial y de los representantes por jurisdicción y número de empleados. El Estado hará un aporte a los gremios equivalente al 0,5 % de la remuneración bruta de los empleados involucrados.

Reglamenta lo atinente a las condiciones y medio ambiente de trabajo y crea la Comisión de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (CYMAT), así como lo atinente a la Igualdad de oportunidades y de trato para todos los colectivos laborales. El régimen de licencias, justificaciones y franquicias agrega a las anteriores cláusulas relativas a la mujer y la maternidad.

A fines de 1991 se estableció el Sistema Nacional de Profesionalización Administrativa (SINAPA) mediante la sanción del Decreto 993.

De los alrededor de 300 mil cargos presupuestados de la Administración Nacional, el SINAPA comprendió sólo a unos 30 mil agentes ubicados en organismos centralizados y descentralizados. El resto, se agrupó en otros sistemas escalafonarios según servicios específicos (militar, policial, científico, de salud, etc.).

EL SINAPA reemplazó al sistema escalafonario denominado "1428"que regía desde 1973, por lo que los agentes comprendidos principalmente en el núcleo administrativo de la APN fueran reencasillados en el nuevo sistema.

Creó un nuevo régimen de carrera administrativa de empleo, que procuró profesionalizar el empleo público. Comprendía seis niveles verticales, que categorizaban a los agentes según las funciones básicas de conducción o coordinación, profesionales y operativas, que constituyen la denominada carrera vertical. Cada nivel prevé una apertura de grados, que se denomina la carrera horizontal. La carrera vertical implica requisitos mínimos de educación formal, capacitación, edad, etc. El desarrollo de la carrera horizontal implica, por parte del agente, el cumplimiento de los criterios establecidos en el subsistema de evaluación de desempeño y de capacitación. Comprende tres agrupamientos de funciones denominadas: General, Científico-Técnico y Especializado.

Crea el subsistema de Evaluación de Desempeño que administra la evaluación anual de los agentes y el subsistema de Capacitación que tiene por finalidad perfeccionar las capacidades de los agentes para el desempeño de sus tareas. Un tercer subsistema es el de Selección. Establece los requisitos de ingreso al sistema o para el ascenso de nivel.

Un cambio relevante fue la creación de los denominados Cargos Críticos. Comprende, entre otros, a los cargos de Directores de las unidades organizacionales de las diversas jurisdicciones de la APN. La creación del nuevo sistema de designación buscó independizar el desempeño y la permanencia de los Directores respecto de las conducciones políticas. El ingreso al cargo se realizaría mediante un sistema de selección pública y su desempeño se establece contractualmente por un tiempo determinado. Un aspecto relevante es que su permanencia está vinculada a un sistema de evaluación que supone un buen desempeño.

El SINAPA es revisado y modificado en el ámbito de la convención colectiva, dando lugar a un nuevo CCT general, que comprende al personal de la Administración Pública Nacional, bajo el Dec. 214 /06, que extiende los beneficios de los acuerdos al personal contratado.

SINEP: sectorial Sistema Nacional de Empleo Público

Se trata de un Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial aplicable a los trabajadores designados bajo el régimen de estabilidad para prestar servicios en cargos de Planta Permanente en el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), para quienes estuviesen designados en las respectivas Plantas Transitorias y para el personal comprendido en el régimen de contrataciones de conformidad con el artículo 9º del Anexo de la ley 25.164.

Se crea la Comisión Permanente de Interpretación y Carrera (Co.P.I.C.) constituida por representantes del Estado empleador y de la parte gremial, de ámbito nacional: ATE y UPCN, que deberá: a) interpretar el CCT a fin de b) fortalecer la aplicación adecuada del CCT en cada Ministerio o entidad descentralizada.

c) Promover el desarrollo de relaciones laborales armónicas y productivas a efectos de mejorar la prestación del servicio a la comunidad.

d) Analizar las propuestas de modificación del régimen establecido por el presente CCT que faciliten la concreción de los principios orientadores establecidos en éste y en la ley 25.164, para afianzar tanto la profesionalidad y dignidad laboral de los trabajadores en un marco de excelencia.

e) Requerir la intervención de la Co.P.A.R, constituida por el art. 79 del CCT General, para el tratamiento de las cuestiones que afecten a la interpretación o prevalencia de normas del presente convenio con el citado Convenio General.

f) Intervenir en la resolución de controversias y/o conflictos no comprendidos en el Artículo 81 del Convenio Colectivo de Trabajo General o el que lo reemplace, surgidos a causa de la aplicación de este Convenio y siempre que se hubieran agotado previamente los procesos de reclamo correspondientes y cumplido con las instancias de intervención de los órganos permanentes de aplicación con competencia en la materia.

Qué sucede en las provincias y la CABA

El impacto de la reforma del Estado en las jurisdicciones

A partir de 1989 se comenzó a realizar en la Argentina un proceso de profundas reformas a través de las leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica que comienza a cerrarse a mediados de 1996 con el crecimiento del déficit fiscal ,el aumento exponencial del desempleo producido, en gran parte, por los procesos de ajuste de las plantillas del Estado, la reducción de personal de las empresas privatizadas, la apertura indiscriminada de la economía y su impacto sobre la producción nacional y la incipiente crisis de la deuda externa.

La Primera Reforma del Estado se centró en la reducción del alcance de la intervención del Estado a través de la privatización de empresas públicas y tercerización de servicios periféricos, descentralización de las prestaciones de salud y educación públicas, reestructuración del aparato institucional a través de la reducción de organismos e instancias administrativas y fundamentalmente, en la reducción de las plantas de personal.

Un aspecto importante de esta reforma se relaciona con su impacto en las economías regionales, al modificar aspectos vinculados a la actividad productiva, el empleo, los salarios como así el sistema de ingresos y gastos del Estado Nacional con relación al resto de las jurisdicciones.

Hubo importantes centros urbanos afectados por la privatización o cierre de actividades productivas estatales y las provincias que debieron asumir nuevos gastos a partir de las transferencias de servicios desde el Estado nacional lo que implicó la transferencia a las jurisdicciones provinciales de un gran número de personal, en particular docentes y personal de salud pública.

Se dispusieron reformas impositivas que afectaron la relación de los ingresos entre la Nación, las provincias y los municipios. También las provincias iniciaron procesos de reforma desafectando actividades productivas y ajustando sus estructuras administrativas. En este proceso, los municipios tuvieron que atender los aspectos sociales derivados de estas reformas y de las crisis regionales.

Algunos de los efectos de la reforma estatal fueron: una disminución en el Estado Nacional de cargos permanentes y transitorios presupuestados, un aumento en el empleo provincial y la incorporación de personal bajo formas contractuales basadas en la flexibilidad laboral.

El efecto de la aplicación de esta normativa se mantiene hoy, pues determina restricciones al ingreso de personal en la APN.

1 – Jurisdicciones con ley de negociación colectiva.

Hoy perduran razones de orden político y cultural que, aun en jurisdicciones con normativa específica, han impedido o postergado la práctica de la negociación colectiva; de hecho, a la fecha, sólo se han firmado tres Convenios Colectivos de Trabajo, en la CABA, y las provincias de Salta y Santa Cruz.

Sobre veinticuatro jurisdicciones existentes en el país, quince de ellas poseen una ley que reglamenta los procesos de negociación colectiva en la Administración Pública Central y en los Entes Descentralizados: Buenos Aires, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Mendoza, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Neuquén, Catamarca, Salta, Jujuy, Entre Ríos, Chaco y Corrientes.

De estas provincias con ley de NC debe destacarse: la provincia de Jujuy ha adherido a la ley Nacional 24.185 pero las particularidades normativas no han sido reglamentadas. La provincia de Corrientes cuenta con ley de NC, aunque ha sido vetada en parte por el Poder Ejecutivo con lo cual aún no ha podido aplicarse plenamente.

En la actualidad, entonces, trece jurisdicciones disponen de reglamentación de la ley que regula los procesos de diálogo entre el Estado como empleador y los representantes sindicales de los trabajadores.

Nueve provincias no cuentan aún con ley de NC: Misiones, Formosa, La Rioja, Tucumán, Santiago del Estero, San Juan, San Luis, La Pampa y Rio Negro, lo que no ha impedido que se celebren negociaciones, ligadas en general, a la coyuntura.

2 - Estado de la negociación colectiva en las jurisdicciones argentinas

Jurisdicciones con CCT: Salta, Santa Cruz y CABA

Provincias con negociación permanente: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Chubut, Tierra del Fuego, Neuquén. Entre Ríos, Chaco, Catamarca, Corrientes, Mendoza y Jujuy.

Provincias con negociación coyuntural: La Pampa, La Rioja, Tucumán, Santiago del Estero, Formosa, Rio Negro, San Juan, San Luis y Misiones.

Provincias con CCT: Destacamos que sólo en tres jurisdicciones (Salta, CABA y Santa Cruz) el proceso de negociación ha derivado en la firma de un Convenio Colectivo de Trabajo. Esto significa que estas provincias cuentan con ley NC y que han conformado una comisión negociadora permanente donde se abordan todas las temáticas que hacen a las RRLL en el sector público.

Provincias con negociación permanente (NCP):

El resto de las provincias que tienen ley de NC, no cuentan con un CCT. En estas jurisdicciones se negocia tanto en general como a través de negociaciones sectoriales, donde Actas Acuerdo son firmadas por las partes y homologadas a través de un órgano de aplicación, rol ocupado generalmente por el Ministerio de Trabajo de cada provincia. Más allá de esto, en estas doce jurisdicciones los procesos de diálogo se llevan adelante a través de distintas modalidades:

1. **Comisión Negociadora Central:** aquí se ubican seis jurisdicciones, en todas los temas abordados y los acuerdos logrados abarcan, además del incremento salarial, cuestiones referidas a las condiciones de empleo y de trabajo de los empleados de la Administración Pública, por ejemplo: ingreso; carrera profesional; capacitación; seguridad, higiene y medioambiente de trabajo, etc.

2. **Mesa Paritaria:** Cuatro casos, en dos de ellos, el salarial es el tema abordado de manera excluyente.

3. **Consejo del Salario:** dos casos, aquí, por definición, se trata de un espacio dedicado al tema salarial, donde las reuniones suelen efectuarse a partir de situaciones coyunturales, esto es, en condiciones donde las demandas se expresan a partir del conflicto.

Provincias con negociación coyuntural (NC C):

Por su parte, en las nueve jurisdicciones que aún no poseen una ley que reglamente los procesos de negociación colectiva, también existen instancias de diálogo entre el Estado como parte empleadora y los representantes sindicales de los trabajadores de la Administración Pública: las modalidades bajo las cuales se llevan adelante estos encuentros son variadas (Mesa Parita-

ria, Consejo de Relaciones Laborales, Consejo del Salario), pero predominan claramente los "encuentros informales", salvo en el caso de la jurisdicción en que existe un Consejo de Relaciones Laborales, en los otros ocho, los encuentros son coyunturales, esto significa que suelen producirse a partir de situaciones en que las demandas se expresan a partir de alguna forma de conflicto. A su vez, debe señalarse que, en la totalidad de los casos, en estos espacios no se ha logrado trascender aún los límites de la cuestión salarial.

Como vemos, si bien existen experiencias de negociación como mecanismo habitual de desarrollo de las RRLL en el Estado, aún se espera desarrollar en profundidad temas vinculados, por ejemplo, a los mecanismos de resolución preventiva de conflictos (ver en particular el caso de la provincia de Buenos Aires, que debiera contar con un "órgano imparcial" para actuar en relación con los mismos, que aún no ha logrado acuerdo en su conformación y alcances).

Conclusiones

Como recomendación preliminar, debemos enfatizar que, para avanzar sobre bases firmes en esta práctica, tanto el Estado como los sindicatos deben encarar un serio proceso de formación permanente de los paritarios, tanto sindicales como del mismo Estado, tanto en normativas y contenidos, como técnicas de la negociación y la resolución alternativa de conflictos, para favorecer y facilitar un diálogo productivo, compartido.

De este modo, se estará en mejores condiciones para extender la práctica hacia otros niveles del Estado, contribuyendo así a acortar los tiempos y esfuerzos de sus propias experiencias y colaborando, de esta manera, a establecer la negociación como práctica cotidiana e ineludible, en las formas y modalidades que cada una diseñe e implemente.

Este diálogo sustenta y legitima la carrera profesional administrativa prevista para el ejercicio de la función pública, al tiempo que permite un ejercicio de democracia interna que fortalece los valores y principios que consolidan una administración pública al servicio de la nación y su pueblo en estos momentos en que será necesario reconstruir el Estado y restituirle el poder y la organización que resuelva las consecuencias de 4 años de modelo neoliberal.

Para este fortalecimiento, es necesario:

- Abrir espacios de formación permanente para funcionarios, agentes y dirigentes sindicales que actúen como paritarios.
- Contar con equipos paritarios permanentes en el ámbito de la Administración, conformados como un cuerpo altamente capacitado y especializado en la materia, capaz de asesorar y acompañar a los decisores políticos en contextos de negociación.
- Diseñar y sostener sistemas actualizados de información sobre el personal, que estén disponibles para los representantes paritarios.
- Garantizar la coherencia entre el modelo de Estado a reinstalar, y el compromiso de los agentes con las políticas públicas que habrá que diseñar para superar la crisis heredada.

Bibliografía

Ardila Acuña, F. (2003). "La reforma de la administración pública. Entre los paradigmas externos y las realidades nacionales". VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 oct.

Bernazza, Casellas, Otero, (2009) Comentarios al Proyecto de ley de Fortalecimiento del Estado- CABA- mimeo

Castel, R. (2005): "Estado e inseguridad social". Subsecretaría de la Gestión Pública, República Argentina, 3 de agosto.

CLAD (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. V Conferencia Iberoamercana de Ministros de Aministración Pública y Reforma del Estado de Iberoamérica y España, Santa Cruz de la Sierra-Bolivia.

Consejo Federal de la Función Pública (COFEFUP) (2006). Principios y recomendaciones para la carrera profesional administrativa, 3ª Asamblea Ordinaria Anual, Comisión de Empleo Público y Carrera. Mendoza, 23 y 24 de noviembre.

COFEFUP (2008). "Principios y recomendaciones para las negociaciones colectivas entre el Estado y sus trabajadores". Comisión de Empleo Público y Carrera. Aprobado por la 2ª Asamblea Ordinaria 2008, Río Hondo, Santiago del Estero.

COFEFUP (2013). El Empleo Público y la Negociación Colectiva en el Estado Argentino-Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, Argentina.

Cuartango, O. y Cuartango G. (2007): "El marco normativo vigente en la relación de empleo: Las leyes 24.185, 25.164 y el convenio colectivo de trabajo celebrado para el sector – Contratados y última jurisprudencia". Buenos Aires.

OIT (1998). Informe para el debate de la reunión paritaria sobre el desarrollo de los recursos humanos de la función pública en el contexto de ajuste estructural y del proceso de transición. Ginebra: OIT.

OIT- Convenio 151 sobre Protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones del empleo público, aprobado por ley 23.328/86.

OIT-Convenio 154 sobre el Fomento de la Negociación Colectiva, aprobado por ley 23.944/91.

Rial, N. (1998): "Derecho colectivo del trabajo", de Álvarez, Bermúdez, Rial y otros. Buenos Aires: La ley.

Villarroel, A. (2005): Situación actual comparada de las relaciones laborales en el sector público de nueve países de América Latina (Argentina, Brasil y Chile; Colombia, Ecuador y Perú; Costa Rica, El Salvador y Panamá). Lima: OIT. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2005. 180 p. y 1 CD. - (Documentos de Trabajo; N° 198).

Villarroel, A. (2004): compiladora, "La negociación colectiva en el Estado: formación de negociadores en el sector público". Buenos

El neoliberalismo como productor de subjetividades

El caso de los trabajadores estatales de la provincia de Buenos Aires

Beatriz Horrac[1], Julio Canosa[2], Darío Charaf[3] y Agueda Pereyra[4].

Introducción

El presente trabajo se enmarca en los estudios realizados por el Observatorio del Estado Provincial de la Comisión Estado y Administración Pública del Instituto Patria. Allí se constituyó un equipo de investigación con el objetivo de conocer la percepción acerca de la gestión del Poder Ejecutivo provincial, su impacto y las modalidades de afrontamiento que desarrollan los trabajadores estatales. Para ello, entre mayo y septiembre 2018, se realizaron 20 entrevistas en profundidad a agentes de distintas jurisdicciones de la administración pública provincial. Partimos de la pregunta acerca de los efectos que las nuevas concepciones sobre el rol del Estado y la gestión pública –compartidas por el gobierno nacional y provincial– imprimen en los sujetos que se desempeñan como trabajadores dentro de la administración pública, en este caso en la provincia de Buenos Aires.

Para ello será necesario, en primer lugar, caracterizar lo que entendemos por Estado y delinear algunas características de lo que entendemos por Estado neoliberal.

El Estado se constituye como un foco de identidad colectiva para quienes habitan su territorio. "Ciudadanía", "nación" o "pueblo" han sido significantes mediante los cuales los gobernantes intentaron generar la representación de un "nosotros", una identidad colectiva a la cual estaría dirigida la acción del Estado y que prevalecería sobre los conflictos que inevitablemente se presentan en el seno de la sociedad. En este punto, resulta fundamental señalar que cada modalidad de gestión pública se inscribe en una determinada matriz de relaciones entre el Estado y la sociedad, y contribuye a reproducirla (Vilas, 2005).

Como señala Hugo Cormick (2017), el período 2003-2015 se encuentra marcado por una orientación estadocéntrica, con una fuerte intervención y presencia del Estado en la economía y en la problemática de la sociedad, con crecimiento de la organización estatal sin modificar el patrón organizacional del aparato estatal. Durante este período se

1 Magister en Gestión de Políticas Sociales (FLACSO). Especialización en Evaluación de Políticas Públicas (UNLA/UNAJ) Tesis en elaboración. Docente e investigadora en temáticas sobre Gestión Pública y Participación de lxs trabajadorxs (UNAJ).

2 Lic. en Psicología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Psicoanalista. Ayudante de trabajos prácticos de la cátedra II de Psicopatología, Facultad de Psicología UBA. Investigador UBACyT y PROINPSI.

3 Psicoanalista. Lic. en Psicología (UBA). Magíster en Psicoanálisis (UBA). Ayudante de Trabajos Prácticos (ATP) de la Cátedra II de Psicopatología, Facultad de Psicología, UBA. Investigador UBACyT.

4 Lic. En Psicología (UBA). Actualmente cursando la Maestría en Filosofía Social y Política (UNQ).

produce la aprobación del convenio colectivo de trabajo vigente y la firma de una importante cantidad de convenios sectoriales, lo que colaboró con una mayor homogeneidad laboral en la administración pública nacional, avance que no llegó a concretarse para los trabajadores estatales en Provincia de Buenos Aires.

A partir de fines de 2015, se produce una reformulación de las prioridades de intervención estatal, con una vuelta más vigorosa a la orientación mercadocéntrica y el inicio de una etapa neogerencialista, con fuerte presencia de actores del sector privado que asumen responsabilidades en la administración pública y la ampliación de los cuerpos jerárquicos de la burocracia por vías clientelares. Este regreso a una visión neoempresarial, agudizada por la casi total ausencia de mediación política en los principales cargos del Poder Ejecutivo, expresa la dimensión más extrema de subordinación de la gestión estatal a modelos privados. La señalada ausencia de la mediación política se funda en que buena parte de los principales cargos del Poder Ejecutivo están siendo conducidos por empresarios o gerentes de empresas, en muchos casos con indudables conflictos de intereses entre su trayectoria anterior y el ejercicio de la función pública. La incorporación de gran cantidad de nuevos funcionarios con responsabilidades de "coordinación" ha superado ampliamente otras incorporaciones históricas en niveles equivalentes.

El esquema burocrático de gestión orientó el desempeño de la administración pública en escenarios sociopolíticos de cierta estabilidad y autonomía operativa del Estado respecto de una sociedad relativamente homogénea en cuanto a su composición. En cambio, el actual esquema de gestión de tipo gerencial pretende una rápida adaptación a los escenarios cambiantes, privilegia los tiempos cortos, los objetivos circunscritos, y toma decisiones en función de nuevos modos de interpretación y aplicación flexible de los marcos normativos vigentes, cuando no su desconocimiento.

El Estado nombra a su población. En ese acto simbólico la constituye en sujeto portador de derechos, responsabilidades y obligaciones, definiendo a su vez el modo en que los sujetos que componen esa masa se piensan a sí mismos. En esta línea, el actual enfoque de lo estatal ha suprimido las categorías de *pueblo* o *ciudadanía*, dirigiendo su discurso a *la gente*, "agregado indiferenciado de unidades equivalentes y recíprocamente sustituibles" (Vilas, 2005).

Nuestra investigación tiene entonces por objetivo rastrear las consecuencias de las transformaciones acaecidas en la concepción de lo estatal, haciendo foco en el impacto de estos cambios en las subjetividades de los trabajadores que se desempeñan en la administración pública. Ya que, como veremos, es necesariamente en la esfera de la organización del trabajo donde el embate de esta nueva racionalidad política se despliega desencadenando efectos en quienes trabajan.

En cuanto a la metodología utilizada en esta investigación, hemos partido de entrevistas realizadas a trabajadores estatales provinciales. Las mismas consistieron en entrevistas abiertas con cuatro preguntas definidas previamente que funcionaron como disparadores del diálogo e intercambio con el entrevistado. Dichas preguntas se organizaron en torno a dos grandes ejes: los cambios tal como son percibidos por los trabajadores y el impacto de dichos cambios en su subjetividad. Se trató, en esta primera etapa de la in-

vestigación, de entrevistas exploratorias sin hipótesis previas que las guiaran: por el contrario, el objetivo es poder extraer, a partir del análisis interpretativo de las entrevistas, hipótesis que puedan funcionar como guías para futuras investigaciones, así como realizar una primera evaluación de los cambios producidos por la gestión a partir de 2015.

Cabe destacar que el presente escrito refleja una etapa exploratoria de la investigación, tratándose del comienzo de una línea de investigación con miras a aportar a la reflexión para el diseño de políticas vinculadas al empleo público provincial.

El "cambio" impulsado por la gobernadora Vidal

Si el Estado funciona como supuesto que organiza la subjetividad moderna (Abad y Cantarelli, 2010: 21), el modo de gestión introducido por Cambiemos en la Provincia –acorde a una época caracterizada por "la fragmentación, la liquidez o la desaparición del Estado"–, implica dos grandes consecuencias: por un lado la pérdida de centralidad del Estado y, por otro lado, la integración de los miembros de la sociedad en tanto que consumidores y no ciudadanos: subjetividades a-estatales, que configuran "formas disponibles de pensar, actuar y sentir actuales que no se definen a partir de la organización y la disciplina estatales (...), sino del consumo y la dispersión mercantiles" (Ibíd.: 19-20).

Es en el ámbito de la organización del trabajo donde se expresan los conflictos entre distintas "racionalidades políticas": como señala Damián Pierbattisti (2015), "el conjunto de los derechos que constituyó la retaguardia jurídico-política de la clase obrera, y cuya cristalización en el espacio jurídico señala los avances logrados en una correlación de fuerzas favorable para los sectores populares, expresaba una racionalidad política fuertemente opuesta a la que rige la lógica mercantil propia de la doctrina neoliberal de gobierno (...) es comprensible que haya sido en la esfera de la organización del trabajo que el enfrentamiento entre racionalidades políticas opuestas alcance su paroxismo (pp. 12-13)."

Abordaremos entonces, en base al discurso de los trabajadores entrevistados, estas formas a-estatales de (neo) organización del Estado y del trabajo a partir de tres modalidades específicas y sus consecuencias.

La lógica neoliberal supone la descentralización del Estado y la tercerización y privatización de funciones estatales. Bajo una fachada de "modernización", este modo de gestión desarticula programas y dependencias estatales para, o bien dejar de realizar esas tareas, o bien tercerizarlas en el sector privado y consultoras. Así lo manifiestan algunos de los trabajadores estatales entrevistados:

> Nos ha pasado que terminamos trabajando para las consultoras, y las consultoras no tienen ni idea de la cultura organizacional. Tuvimos que ir acompañando a alguien de una consultora para "hacerle el entre". La gente de la consultora no tenía ni idea sobre de qué trámites les estaban hablando …

El neoliberalismo concibe al Estado como obstáculo principal para alcanzar la deseada "modernización": de este modo, se busca desarmar y rechazar los procesos, prácticas y

memorias "viejas", proponiéndose como un "cambio cultural" que – desconociendo la historia de las instituciones y los saberes del personal estatal -busca reformular la cultura estatal, reorganizar la acción estatal alrededor de nuevos fines, cuya consecuencia es la resignación de derechos. Se trata de una concepción ideológica ligada a un paradigma empresarial, gerencial y competitivo de la propia existencia, que tiene poca relación con el modo de funcionamiento real del Estado. Como señalan Abad y Cantarelli (2010), en la "utopía de la empresa" los funcionarios estatales "son *yuppies*" (p. 54).

> La mayor parte de la gente que viene no sabe, todo el tiempo te hablan de CABA, no entienden la realidad de la provincia de Buenos Aires y la heterogeneidad de los municipios, no se lo pueden imaginar. Creen que poniendo una computadora se solucionan los problemas, o teniendo gestión de la administración por internet, todo se gestiona por tecnología, o que se implantan procesos, que se bajan.
>
> Lo que ves es gente joven, de Capital Federal, sin experiencia, gente contratada, que se dicen asesores, eso fue lo primero que me impactó de esta gestión, con un desconocimiento muy grande de la provincia, con una mirada muy peyorativa hacia el trabajador mayor de 30

En la medida en que el Estado es concebido como una empresa, se privilegian procedimientos de marketing y ocupaciones gerenciales. De este modo, la ocupación del Estado por quienes reconocen en la política su sustento es cuestionada y "gasto político" es la designación peyorativa que degrada la acción estatal que no corresponde al enfoque gerencialista. Esto queda claramente evidenciado en el discurso de los entrevistados:

> Es una mirada económica sobre la política, del traspaso de las técnicas, el hablar del cliente, ahora aparece todo el tiempo en el discurso… algo que a mí me parece viejo

Se utiliza la apelación a "lo nuevo" como ideal al cual se debería aspirar. Se introducen "novedades" sólo como maquillaje y apariencia, pero que se reducen en verdad a consignas vacías sin ninguna eficacia real. Vale decir, que no inciden en un mejor funcionamiento ni del Estado –ni de la organización del trabajo ni del esfuerzo requerido a quienes trabajan¬¬¬¬–. La "mística" de los nuevos funcionarios se ancla en cierto distanciamiento de la cotidianeidad del trabajo, una modalidad que no se vincula al compromiso, a la preocupación por la responsabilidad asumida.

Siguiendo la lógica neoliberal de "consagración de los derechos del consumidor" (Abad y Cantarelli, 2010: 38), la política deja de ser considerada el modelo de ocupación del Estado y por lo tanto este es "reorganizado" a partir de un criterio empresarial y mercantil, promoviendo cambios rápidos y sucesivos, en base a decisiones que aparecen, al principio, como tomadas "a la ligera":

> Esta gestión hace todo un cambio de estructura, sin tener una ley de cambio de estructura, desarma programas, aumenta la planta política y después a mitad de la gestión hace una nueva estructura.

Los trabajadores tienen la sensación de estar frente a un otro que promueve cambios sin ninguna ley que los oriente. La falta de un sentido que los direccione y polarice las acciones hacia algún fin explicitado y especificado revela su verdadero rostro: se trata de desarmar programas existentes y eliminar funciones, no se trata entonces de cambio sino

de destrucción, de vaciamiento. La "nueva" estructura apunta más bien a una ausencia de estructura, tiende a ausentar al Estado, a hacerlo desaparecer:

> Lo que percibimos es un deshacerse del Ministerio… no tienen a nadie que esté pensando en una agenda de tareas para el Ministerio… como una lenta agonía hacia la extinción.

Ahora bien, debido al profundo desconocimiento de lo público por parte de estos "gestores" y "consultores", se termina recurriendo –para resolver aquello que no puede ser omitido– al saber hacer de los "antiguos", aquellos mismos que son criticados y juzgados como un obstáculo para el "eficiente" funcionamiento estatal:

> Cuando asumieron, cambiaron los funcionarios a nivel de la dirección provincial. En donde no cambió fue en la dirección de línea, por el famoso gradualismo convivieron durante los dos primeros años. Dejaron a los directores de línea que son los que obviamente tenían el conocimiento de las políticas públicas que se venían desarrollando hasta el 2015, más allá de no darle continuidad a la mayoría de los proyectos. Digamos que, bueno, los necesitaban.

El maltrato a los trabajadores y las trabajadoras

Esta concepción del Estado conlleva la desvalorización del "trabajador estatal", nominación que se vuelve "incómoda" y "embarazosa" y que pierde su lugar de prestigio social (Abad y Cantarelli, 2010: 59). A su vez, se degrada la función del trabajador a la de "empleado": como señala Daniel Santoro (2018), el empleado, a diferencia del trabajador, siempre está en la incertidumbre. El "empleado" solo se define en función de empleo y no en función del saber que tiene. El maltrato hacia el trabajador cobra distintas figuras, que van desde poner al estatal bajo sospecha, no reconocer su saber, la falta de diálogo, la pérdida de autonomía, el vaciamiento, hasta llegar a la violencia explícita.

Una de las cuestiones en la que insiste el discurso de los entrevistados y las entrevistadas es el sentirse bajo sospecha, vigilados y, a la vez, no reconocidos, ni como sujetos ni como trabajadores:

> Creen que la gente es ineficiente, que pueden dar un poco más, están convencidos de que hay que aplicar técnicas del sector privado.

> Hay como una sospecha de… 'con esta gente que está (es decir, con nosotros) no se puede trabajar.

> se nos exige cada vez más, no se nos valora, y encima se nos demoniza en los medios… hay una demonización del empleado público. Esto viene de tiempo atrás.

La sospecha es un procedimiento mediante el cual se trata de poner en duda al sujeto, convirtiendo al trabajador –cuyos conocimientos dejan de ser reconocidos–, en un mero empleado, cuyo desempeño debe ser transparentado para lo cual se generan mecanismos de vigilancia. La confianza en el saber hacer del sujeto estatal, construido a lo largo de su trayectoria en la administración pública provincial, es destituida por una nueva gestión,

cuyos valores van a contramano de la eficiencia que se esperaba, antes, del Estado. Así el trabajador es desvalorizado, no reconocido, demonizado. Ya no es "eficiente".

Por otro lado, el diálogo con el otro es, en la práctica y lejos de los discursos frente a las cámaras, poco fluido, obstaculizado, trunco, cuando no directamente nulo e inexistente:

> ¿El director? Las dos veces que hemos estado con él. La primera reunión, cuando asumió estuvo cordial, canchero, como que sabía a dónde venía, después no lo vimos más, pasaron cuatro meses tratando que nos reciba.

El manejo de la información y la desinformación, el uso de rumores y canales de comunicación extraoficiales, la ausencia de canales oficiales de comunicación tiene como función anular todo diálogo posible con los trabajadores. Se "ningunea" al trabajador como interlocutor válido, y así no se lo reconoce como sujeto. Los funcionarios escatiman información a los trabajadores acerca de su situación y la de la jurisdicción, mantienen el silencio, porque efectivamente *no saben* y por lo tanto no pueden responsabilizarse por las políticas de un ministerio, y también porque *no quieren saber*. "No" saber – o ¿saber? - para qué puede servir una secretaría, un programa, un ministerio, es utilizado a posteriori como excusa para desfinanciarlo y eventualmente *para cerrarlo*.

El discurso –que pone de manifiesto su *ideología*– pronunciado frente a los medios es el mismo que los funcionarios, asesores, consultores sostienen frente a los trabajadores. Ante los cuales resulta evidente la profunda distancia (calculada y buscada) entre lo que se dice y lo que efectivamente se hace:

> Ahora se habla de eficiencia, transparencia, de ahorro, valores…Lo actitudinal, lo proactivo. Es un trabajo como más individualista, que seas proactivo es responder a las necesidades de lo que ellos te demandan, esta cuestión del control, de que tenés que estar, no importa lo que hagas, hay como vuelta al neo taylorismo, el dedo, el control, la volanta que empieza a aparecer, es como que hay todo el tiempo una sospecha. ¿Por qué te dicen que seas proactivo? Porque entonces sos haragán, entonces por ahí es más lo que no se dice que lo que se dice, con las palabras que utilizan.

Más que el trabajo y la eficiencia, lo que el modo de gestión neoliberal busca es generar *propaganda*, fabricar noticias que puedan funcionar como fachada de gestión desentendiéndose de la gestión misma. No importan tanto los resultados, el trabajo en equipo y la eficiencia como se proclama, sino poder sostener una *apariencia*, poder *mostrar* que se hizo algo más que, efectivamente, hacerlo. Apariencia de un hacer que quienes conocen el hacer estatal identifican como un no-hacer, un des-hacer.

> Desde que llegó esta gestión en realidad tuvimos trabajo, pero como que todo lo tenemos que consultar. Nos hicieron cerrar nuestra página web, la comunicación institucional está mucho más centralizada. Ellos lo que generan son noticias.

La sospecha y la vigilancia hacia los y las trabajadores deriva en prácticas intimidatorias, despidos y traslados, como modo de achicar el Estado, pero también de desmoralizar y amedrentar a quienes continúan trabajando el sector público:

> Yo no me voy a ir si no me notifican que tengo que abandonar mi puesto de trabajo. Llamamos al ministerio y nos decían que nos vayamos, que nos iban a avisar cuándo teníamos que volver.

> Notificáme, entonces. Así resultó que no iban a renovar los contratos, la mayoría éramos contratados. Ahí empezamos a reclamar. Muchos decidieron irse, de los 20 que éramos en total, quedamos 8.

Estas prácticas en las que se ejerce la sospecha y la intimidación más o menos sutil, más o menos implícita, deviene en muchas ocasiones en violencia dirigida a los estatales:

> No hay un lineamiento para la tarea, la sensación es que a ellos les molestamos.

> En dos años y pico que lleva la gestión nos recibió dos veces, nos ninguneó, nos destrata, nos maltrata. Hubo situaciones desagradables.

El maltrato ejercido desde la gestión tiene como objetivo "disciplinar, amedrentar, intimidar". A su vez, al no haber en muchas ocasiones una cadena de mando clara (ausencia de directores reemplazado por "asesores" o "coordinadores"), el maltrato y la ignorancia se vuelve algo sin rostro, anónimo: se trata, según la percepción de muchos trabajadores, de una violencia implícita, no explicitada y que se manifiesta tanto en gestos, tonos de voz, miradas como en acciones anónimas e intimidatorias que nadie se atribuye.

La fantasía neoliberal de eliminar "la *maldita* política en nombre de la *imparcial* técnica" (Abad y Cantarelli, 2010: 24) no puede menos que impactar negativamente en la subjetividad (o incluso desubjetivación) de los trabajadores. Esta es la cara oculta del "cambio": la producción decidida de malestar generalizado, incertidumbre, miedo y pérdida de sentido del trabajo.

Esta temática, la del malestar en sus lugares de trabajo, surge con insistencia en el relato de los entrevistados:

> Por un lado me exigen que cumpla con las tareas anteriores más las nuevas, pero al mismo tiempo me dicen que no haga horas extras. Entonces empezás a reducir tiempos de almuerzo, comés en el escritorio, no parás ni 10 minutos para tomar un café.

> Deberíamos estar cobrando aproximadamente el doble de los que cobramos hoy. No es solo lo económico, a veces lo que siento, el orgullo tocado, esa falta de reconocimiento.

Lo que antes era una política pública ahora queda, en la percepción del sujeto, en manos de su responsabilidad individual o personal; frente al vaciamiento del Estado la responsabilidad queda en manos de un sujeto solo, intentando sostener algo de la modalidad de trabajo anterior. Esto se visibiliza, por ejemplo, en la respuesta de quienes trabajaban en contacto con los municipios ante el reemplazo de intervenciones reales y proyectos en territorios por intervenciones puntuales, acotadas. Esta situación es enfrentada por los trabajadores que, por decisión propia y asumiendo la responsabilidad personal, mantienen el contacto con los referentes municipales:

> La función para la cual fuimos incorporados durante mucho tiempo no está más y no existe ningún interés por darle alguna posibilidad de existencia dentro de este ministerio… nosotros, por ahí por una cuestión de responsabilidad, llamamos y nos mantenemos en contacto o nos escribimos por correo electrónico con los grupos con los que antes trabajábamos.

La lógica que propone la gestión (acorde al modelo neoliberal) implica la producción de un malestar generalizado y constante entre los trabajadores. Este malestar no es meramente una consecuencia indeseada de este modo de lazo: es un efecto buscado y consecuente con este tipo de gestión, con esta manera de gobernar y de concebir al país. La producción de sujetos tristes, cansados, agotados, es funcional al mantenimiento del sistema. El modelo neoliberal supone necesariamente la producción de sujetos apáticos, desganados, deprimidos, individuos solos, aislados, frustrados. Se trata de la fabricación de un malestar necesario para el sometimiento de los trabajadores a condiciones de trabajo que les son desfavorables y que pretenden arrasar, imponer el "cambio cultural".

Junto al malestar, se extiende entre las y los trabajadores la incertidumbre, la inseguridad y la inestabilidad respecto a su situación laboral:

> Junto con el despido de los compañeros, se percibe el ingreso de mucha gente sin experiencia en las distintas áreas. Eso a su vez desintegra la posibilidad de un reclamo colectivo, en tanto vos querés hacer un reclamo y somos cuatros gatos locos los que podemos reclamar

La decisión de dejar a los trabajadores sin "cadena de mando" tiene el fin de generar una total incertidumbre y una inmovilización o paralización del sujeto, de su acción. Buscar y casi perseguir a las autoridades para que les asignen alguna función, para que les clarifiquen su situación y les brinden alguna información es una situación frecuente. Esta indiferencia y maltrato a la vez condena a quienes trabajan a la incertidumbre y, también, a la angustia. El sujeto trabajador se ve arrojado a una desubjetivación radical de su tarea; lo que permanece de ella es tan sólo "la sombra" de su función. El trabajo se reduce a algo obsoleto, afectando de este modo aquello que permitía cierta identificación del sujeto con el mismo.

Otro de los indicadores que se repite entre los entrevistados, junto al malestar y la incertidumbre, es el miedo, la desesperanza, el temor por el presente y por el futuro inmediato:

> Yo no puedo dejar de ver más allá de lo que me pasa a mí, gente que trabaja mal, que tiene miedo a hablar, a que lo echen del trabajo, que lo cambien de ministerio, cobrar menos, te sacan una cosa, te sacan otra, te mudan, te meten un sistema que no sabes usar, en vez de estabilidad se vive en una situación de temor. El salario vuelve a ser para uno lo más importante, cada uno debe resguardar el salario. Antes se pensaba si me echan busco otro trabajo, ahora no.

El miedo (a perder el trabajo, a no conseguir otro, a un traslado, a hablar) también es un efecto generado por este modelo de gestión, que opera como un modo de disciplinamiento de los trabajadores. A su vez esta angustia tiene una función de paralización: se vive en una situación de temor constante que impide que el trabajador se desempeñe de manera satisfactoria en su trabajo. Se trata entonces tanto de una paralización del trabajador como del Estado como tal.

> Obviamente nosotros somos 10.430, pero te cambian las reglas todo el tiempo: en lo que es materia de personal, licencias médicas. Por ejemplo, antes te podías tomar una licencia y ahora no te la quieren dar, el médico no te va a visitar y te pasan el ausente, en el tema del presentismo, de las horas… se empieza a ver como una amenaza. Y aparece como una cuestión de miedo.

El temor y la desesperanza, la creencia de que las cosas no pueden ser de otra manera que como son, son una herramienta indispensable mediante la cual el modelo neoliberal intenta perpetuarse proponiéndose como único modelo posible.

Este modo de gestión y los efectos que genera en los trabajadores redunda en una pérdida de sentido del trabajo:

> Nosotros por nuestra trayectoria de laburantes y de compañeros, somos de la idea de que el laburo no se puede abandonar, no podemos dejar libre este espacio, ni darle motivo a nadie para que digan no vienen nunca… y acá nos quedamos esperando que nos digan qué tarea hacer, pero nunca vino nadie a decirnos nada. Nosotros tenemos la cabeza puesta en otro lugar, si no… acá nos miramos y nos matamos entre nosotros, ¡venir y no hacer nada!

Al no asignarle tareas, al hacerle sentir que su presencia no tiene ningún sentido, que es prescindible, se intenta *promover que el sujeto mismo desee irse*. Se lleva al sujeto a sentir que no hay lugar para él o, peor aún, se trata de ofrecerle un no-lugar que lo expulsa y lo rechaza. Ese rechazo retorna, luego, como agresividad entre los propios trabajadores.

> Ya definitivamente desaparece la Dirección: quedamos en el aire, literalmente, a la espera de un destino.

En el aire, a la espera, sin destino: el sujeto queda suspendido al no encontrar referencias que lo orienten, en las cuales se pudiera fundar un sentido para su acción, para su trabajo. Se pierde a la vez tanto el sentido colectivo como singular de la praxis: al no haber una *dirección* (tanto en el sentido de un/a funcionario/a que ocupe el cargo de Director/a, como en el sentido de *una orientación*, un para qué, un *fin de la acción*), los sujetos quedan aislados entre sí y a la vez aislados de su propia acción, paralizados o detenidos frente a una tarea que perdió su sentido.

Que la acción de los trabajadores del Estado pierda sentido es algo decidido, tiene un fin, no es casual, sino que está dirigido a un objetivo: si ésa acción pierde sentido, luego se puede prescindir de esa acción (y de ese trabajador, de ese programa, de esa secretaría, de ese ministerio: ajuste, vaciamiento del Estado). Se le saca tareas e información (saber) al trabajador, para luego sacar al trabajador mismo y, finalmente, sacar al Estado como tal. La pérdida del sentido del trabajo es entonces una herramienta esencial para el posterior vaciamiento del Estado.

La respuesta de los estatales. Estrategias de afrontamiento y formas de resistencia

Frente a la desubjetivación promovida por el a-estatalismo neoliberal, "la responsabilidad estatal no desaparece. Antes bien, en un escenario de fragmentación y fluidez se muestra como una instancia decisiva para la creación de lazo y orden políticos" (Abad y Cantarelli, 2010: 85). Aquí se vuelven fundamentales las estrategias de afrontamiento

llevadas adelante por los trabajadores estatales, de las cuales nos ocuparemos en este capítulo.

Entre las primeras de dichas estrategias aparece la identificación con la "cultura del trabajo", el sentimiento de compromiso y responsabilidad con la tarea.

> El día a día lo llevo, porque uno trabaja, se siente dignificado por hacerlo, porque tenemos la cultura del trabajo. Es una cuestión de orgullo, uno lo hace todos los días, a conciencia, me considero responsable

A contramano de la demonización habitual del trabajador estatal, el orgullo de pertenecer al Estado persiste incluso ante los constantes ataques de la gestión y de los medios. Hay una identidad forjada en torno a *ser trabajador estatal*, una cuestión de orgullo y dignidad en sostener esa cultura del trabajo. Es en torno de ella que se produce la *identificación del sujeto con su tarea*, su acción, en el marco de trabajar en y para el Estado. Es a partir de la identificación del sujeto con su tarea que se produce esa identidad (trabajador estatal) sostenida en la cultura del trabajo.

Se destaca también en el discurso de los entrevistados el compromiso y la responsabilidad que tienen no sólo como trabajadores y trabajadoras del Estado sino también como ciudadanos y ciudadanas. Frente a los ataques de la gestión, aparece como respuesta por un lado el voluntarismo y, por otro lado, el intento de responder de modo colectivo:

> Muchas veces me pregunto si no estoy siendo funcional con mi entusiasmo… no sé, pero yo lo que pienso es que detrás de las políticas públicas hay gente que tienen necesidades. Es mi deber como ciudadana trabajar para esa gente. Y que son espacios que se ganan, cuando uno está

Junto a las primeras dos estrategias se destaca también el armado de "proyectos colectivos" (más o menos horizontales) sostenidos en el interés común, en las ganas compartidas de quienes se reconocen como parte de un "nosotros":

> Intenté estar lo más alejada posible de ciertos proyectos, para que nadie me diga que tengo que estar ahí, así que no quise ni preguntar. Uno sobrevive así, intentando no mirar eso, preguntando lo menos posible para que no te pongan (donde no querés estar)… intento ir con gente que es potable, que trabaja bien, que tienen ganas de hacer cosas.

Aparece también en los trabajadores el enojo y la dificultad de canalizarlo y darle curso, tanto en el ámbito del trabajo como por fuera de él. El enojo, la bronca que no puede ser expresados, puestos en palabras, porque nadie escucha, son reconocidos como peligrosos para el propio sujeto que las experimenta y que, en el mejor de los casos, difiere en el tiempo su manifestación.

> Estamos esperando que nos manden a hacer campaña con globitos amarillos en los municipios vinculados a Frente para la Victoria o Unidad Ciudadana, La Matanza, Varela… Pero no van a contar con nosotros, ni a ellos les interesa que nosotros estemos ni a nosotros estar.

Finalmente, se recorta como estrategia los diversos modos de llevar adelante los reclamos y las distintas formas de resistencia frente un modo de gestión que avasalla los derechos de los trabajadores y trabajadoras estatales (y no estatales):

> Seguimos en la lucha, porque también se ha vuelto como algo propio. Con las herramientas que tenemos tratamos de llevar el reclamo.

El neoliberalismo y la subjetividad a-estatal que promueve se proponen "hacer inhabitable al Estado" y volver impensable a lo estatal como campo de lo común (Abad y Cantarelli, 2010: 84). Frente a esto, y como práctica de recuperación del Estado, promover una "subjetividad estatal responsable" (Ibíd.: 85) consiste en pensar estatalmente la propia práctica. Creemos que dos declinaciones posibles de esta propuesta se ven reflejadas en la recuperación del Estado como promotor de derechos y que pone su eficiencia al servicio de la justicia social.

El hecho de trabajar en un Estado que proteja y promueva los derechos de los ciudadanos (y del "pueblo") aparece, en el discurso de muchos entrevistados, como aquello que los "mueve", aquello que los causa, aquello que los sostiene en sus tareas y en sus puestos, aquello que anhelan recuperar:

> ¿Qué nos mueve? Diría que la mirada sobre el rol del Estado. Sobre el rol de los trabajadores del Estado y del Estado como potenciador de los servicios públicos, como promotor de las políticas públicas, de derechos. Eso es lo que creo que es lo nos mueve.

La nueva política desprecia el rol clásico del Estado. Propone un nuevo paradigma basado en una "maximización del rendimiento extendida a todas las esferas públicas, reordenándolas y atravesándolas con nuevos dispositivos de control y evaluación", tal como afirma el psicoanalista Jorge Alemán (2013). Así, el neoliberalismo no sólo disuelve lazos, sino que pretende construir nuevas subjetividades: el sujeto neoliberal se reconoce en la figura del "emprendedor", del "empresario de sí mismo", entregado al máximo rendimiento y competencia ilimitada. Esto no es sin consecuencias a nivel del padecimiento subjetivo: "el stress, el ataque de pánico, la depresión, la corrosión del carácter, lo precario, lo líquido y fluido", constituyen el medio en que el sujeto neoliberal ejerce su propio desconocimiento de sí, con respecto a los dispositivos que lo gobiernan. Esos dispositivos que le reclaman que sea "el actor de su propia vida", el que racionaliza su deseo en la competencia y en la técnica de conducirse a sí mismo y a los demás. Este es ahora el verdadero "management del alma" del que habló Lacan en los 50 y ahora se consuma, como afirma Aleman.

En ese contexto, no obstante, podemos leer el modo en que se generan formas de resistencia, motivadas por el compromiso que se genera a partir de la posición ideológica, "la mirada sobre el rol del Estado, sobre el rol de los trabajadores del Estado y del Estado como potenciador de los servicios públicos, como promotor de las políticas públicas, de derechos", frente a la ideología neoliberal que defiende la retirada del Estado, su desmantelamiento a favor del mercado. Este compromiso con el rol del Estado y con el sostenimiento de la tarea genera mecanismos de contención inéditos, del orden de la invención: un saber hacer allí donde "el cambio" arrasa con "lo viejo".

Finalmente, recortamos también como propuesta y estrategia el poner la eficiencia al servicio de la justicia social; redistribución de la riqueza, promoción de derechos y eficiencia no se oponen, más bien son solidarias. Para sostener un Estado eficiente al ser-

vicio de la justicia social resulta fundamental tener en claro la importancia de las y los trabajadores estatales:

> Teniendo muy en claro el lugar de la importancia del trabajo de la gente que trabaja aquí, teniendo muy en cuenta la mirada de los que están haciendo el trabajo todos los días, su experiencia, preguntar cómo hacen las cosas, cómo mejorarla.

En este punto, resulta necesario identificar el modo en que, frente a lo neoliberal, si bien algunos sujetos se sustraen abandonando las lógicas colectivas, hay aún la posibilidad de construir formas de resistencia a partir de las fisuras que inevitablemente aparecen, aún cuando las nuevas formas de construcción de subjetividad se proponen como totalizantes. Los trabajadores allí, en esas grietas que identifican, por ejemplo, en el desconocimiento de los nuevos técnicos o gerentes que se imponen como administradores de un Estado pensado como una gran empresa, articulan formas de intervención y se presentan nuevas experiencias a partir de la identificación con un proyecto distinto, con una idea común sobre el rol del Estado, experiencias que emergen, en definitiva, a partir del deseo, frente a los nuevos mandatos de consumo, de competencia, al intento de socavar los lazos sociales. Toman entonces cierta distancia necesaria para elaborar su posición allí en esos dispositivos que pretenden moldear la propia subjetividad, controlar su cuerpo. Allí cobra fuerza la concepción psicoanalítica del "sujeto", que lo concibe no como una mera construcción producto de los distintos órdenes histórico-políticos, sino que puede identificar en la constitución subjetiva un aspecto irreductible, indomeñable, que resiste a ser absorbido por los distintos dispositivos de poder.

Conclusiones

A partir de la presente investigación pudimos rastrear en los discursos de los sujetos entrevistados diferentes grados de malestar y padecimiento a causa del actual modelo de gestión en la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires.

El centro de gravedad de la confrontación se ubica en la existencia de dos proyectos antagónicos, dos modos de pensar y entender lo estatal y, en consecuencia, de abordar el empleo público. Por un lado, el Estado burocrático se situaba en sus acciones a partir de una fuerte intervención en el diseño de las políticas públicas, apuntando a mayores grados de equidad social. La orientación mercadocéntrica desprecia el valor de lo estatal y propone una concepción ideológica ligada a un paradigma empresarial, gerencial y competitivo. El modo de gestión introducido por Cambiemos en la provincia –acorde a este enfoque–, implica dos grandes consecuencias: por un lado la pérdida de centralidad del Estado y, por otro lado, la integración de los miembros de la sociedad en tanto que consumidores y no ciudadanos: subjetividades a-estatales, que configuran "formas disponibles de pensar, actuar y sentir actuales que no se definen a partir de la organización y la disciplina estatales (...), sino del consumo y la dispersión mercantiles".

El profundo desconocimiento del funcionamiento del Estado y de la experiencia previa de los trabajadores que demuestra esta gestión va de la mano con la tendencia a su reducción y a la desvalorización del "trabajador estatal" y de sus saberes. Así, el sujeto estatal ya

no se constituye como un interlocutor válido, pasando a ser un "empleado" caracterizado por el malestar, la incertidumbre, el miedo y la pérdida de sentido del trabajo. De este modo, la gestión allana el camino para someter a los trabajadores a condiciones extremadamente desfavorables. Leemos allí un intento de disciplinamiento de los trabajadores estatales, un intento por liquidar los lazos que se constituían como fuente de las acciones colectivas, impulsadas a partir de cierta identidad que la cultura del trabajo en el Estado otorgaba y que hoy se ve cuestionada.

No obstante, hemos indicado el modo en que ciertas estrategias de afrontamiento surgen como respuesta al embate neoliberal. No desaparece la responsabilidad de los actores que conforman el Estado; éstos se empeñan en pensar estatalmente la propia práctica, en generar formas de resistencia a partir de una posición ideológica compartida en relación al rol del Estado y de quienes allí trabajan.

A partir de este primer acercamiento a la temática, resulta fundamental ubicar la importancia de construir lineamientos para una acción estatal que recupere el compromiso con lo público, que reintegre el valor del éthos que portan quienes se desempeñan en la administración pública.

Claudia Bernazza (2012) señala que "si pudiéramos pensar nuestro paso por la gestión pública como un recorrido colectivo cuyos hitos más relevantes no necesariamente están situados "arriba" o "adelante", todos los trabajadores públicos tendrían chance en una organización que reconocería sus perfiles y aprendizajes. Desde este enfoque, los desarrollos no estarían vinculados a la ocupación de jefaturas o a itinerarios prefijados, sino al reconocimiento de acciones y labores por parte de compañeros y destinatarios del proyecto institucional en marcha."

Mientras la racionalidad gerencial apunta a nombrar como "gasto político" al empleo estatal, imponiendo el sentido de la "eficacia" a modos de "dotación óptima" que implican, en todos los casos, un vaciamiento de la planta estatal a la vez que se recortan de manera fastuosa las políticas públicas destinadas –en la mayoría de los casos– a los sectores más vulnerables de la población, sostenemos que en ningún caso los trabajadores y trabajadoras deben ser la variable de ajuste del gasto público.

El desafío de los Estados nacionales y populares debe tener en su horizonte la recuperación del empleo público. Lejos de modelos empresariales y de la "doctrina de la sospecha" que se pretende instaurar, nos proponemos recuperar el sentido de Patria que se construye con el trabajo estatal.

Entendemos que otro desafío que debemos afrontar hace a los actores sociales que serán necesarios para sostener la construcción estatal y definir, en la evaluación de los perfiles de los empleados públicos, las capacidades relacionales, técnicas y éticas necesarias para garantizar el acceso a y el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos. Se trata de cómo pensar, por fuera de la lógica gerencial, una "desburocratización" de las políticas públicas y sus efectos de empantanamiento, privilegiando el compromiso de quienes asuman las funciones públicas de las instituciones políticas. En este sentido, y frente al liderazgo que propone la gestión de Cambiemos, proponemos rescatar para quienes asuman la gestión estatal en el marco de un gobierno popular la figura del "líder transformador democráti-

co" (Matus, 2008) que se erige como revolucionario pacífico, paciente, respetuoso de los consensos, que busca la adhesión y el convencimiento, una propuesta.

Bibliografía

Abad, S. y Cantarelli, M. (2010). Habitar el Estado. Pensamiento estatal en tiempos a-estatales, Buenos Aires: Hydra.

Aleman, J. (2013). "Neoliberalismo y subjetividad". En Página12, Buenos Aires. Recuperado en https://www.pagina12.com.ar/diario/contratapa/13-215793-2013-03-14.htm

Bernazza, C. (2012), "Concursos, carreras y jerarquías públicas. Propuestas para un empleo público al servicio de un proyecto de país", La Plata: Boletín Programa Estado y Políticas Públicas Nº 50, Flacso Argentina.

Cormick, H. (2017), "La experiencia de la nueva gestión pública y su aplicación a nivel nacional". Documento elaborado en el marco del Plan de Trabajo Anual del Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Moreno.

Matus, C. (2008), "El líder sin estado mayor: la oficina del gobernante". San Justo: Universidad Nacional de Lanús.

Pierbattisti, D. (2015). "Apuntes sobre los rasgos estructurantes de la hegemonía neoliberal en la Argentina reciente y su crisis". En Revista Valor Agregado N°1, Buenos Aires: Universidad Nacional de Avellaneda. Recuperado en: http://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/45779/CONICET_Digital_Nro.64450939-aa76-456f-8dff-e5c7711a4fdc_B.pdf?sequence=5&isAllowed=y

Santoro, D. (2018), "El monstruo neoliberal se va a tragar el mundo", entrevista en Revista Almagro, enero. Recuperada en: http://almagrorevista.com.ar/daniel-santoro-monstruo-neoliberal-se-va-tragar-mundo/

Vilas, C. (2005), "Pensar el Estado", Conferencia del Dr. Carlos M. Vilas en la ceremonia que en homenaje a su trayectoria académica e intelectual organizó la Universidad Nacional de Lanús, 24 de junio 2005.

ANEXO

A continuación, se listan los vínculos a los documentos de la comisión Estado y Administración Pública del Instituto Patria

DOCUMENTOS 2019

- Propuestas Nacionales 2019
- Propuestas Nacionales 2019 (PDF)
- Propuestas para un Estado al servicio del proyecto nacional

Observatorio Nacional de Políticas Públicas (2018-2019)

Producciones del Observatorio Nacional

- Informe 2018 del Observatorio Nacional
- ASPECTOS ORGANIZACIONALES Y DE EMPLEO PÚBLICO. Addenda al informe de mayo de 2018
- ASPECTOS ORGANIZACIONALES Y DE EMPLEO PÚBLICO. Informe del observatorio nacional de la comisión de Estado y Administración Pública
- ASPECTOS ORGANIZACIONALES Y DE EMPLEO PÚBLICO. Presentación.
- Gobierno y administración nacional 2015 – 2017. Déficit e Inversión Pública
- Participación Público Privada. Informe del observatorio del Estado Nacional
- Participación Público Privada -PPP- Julio 2018.
- Participación Público Privada. ANEXO NORMATIVO
- Análisis del federalismo
- Transferencias presupuestarias, gobernabilidad y cuestión federal
- Cargos directivos en la APN
- Cargos directivos en la APN (Instructivo)
- Empresas Públicas: La actuación estratégica del Estado en el desarrollo. Julio 2019
- Encuesta sobre clima laboral en la Administración Pública. Segundo semestre de 2018
- Gastos de Capital. Informe del Observatorio de Estado Nacional

- Gobierno Abierto I. Conceptos y prácticas en la era Cambiemos
- Gobierno Abierto II. Ley de Acceso a la información pública
- Gobierno y administración nacional 2015 – 2017. Presentación
- Informe de Coyuntura Tributaria. Mayo 2019.
- Promoción Estatal de las Organizaciones Comunitarias. Julio 2019.
- Propuestas para un Estado al servicio del Proyecto Nacional. Junio 2019.
- Relación Estado – organizaciones comunitarias. Mayo 2019.
- Síntesis de Avances. Agosto de 2018.

Observatorio de la provincia de Buenos Aires - 2018

- Informe 2018 del Observatorio de la provincia de Buenos Aires
- Asignación de recursos a municipios. El caso La Plata – La Matanza. Julio 2018.
- Consecuencias del neoliberalismo como productor de subjetividades. El caso de los trabajadores estatales de la PBA. Julio 2019.
- El Banco Provincia bajo la gestión CAMBIEMOS. Agosto 2018.
- Empresas Públicas: La actuación estratégica del Estado en el desarrollo. Julio 2019
- Farmacity en la provincia de Buenos Aires
- Gobierno Abierto: posición pública y realidad en la provincia de Buenos Aires. Julio 2018
- Gobierno y gestión en la provincia de Buenos Aires 2015 – 2017. Presentación
- Gobierno y gestión en la provincia de Buenos Aires 2015-2018. Presentación. Diciembre 2018.
- LA (DES)ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES
- LA ADMINISTRACIÓN PARALELA. Implementación del GDEBA en Provincia de Buenos Aires. Agosto 2018.
- LA ADMINISTRACIÓN PARALELA. Innovaciones normativas y estructuras sustitutivas en provincia de Buenos Aires. Agosto 2018.
- La Administración paralela. Presentación
- Modificaciones a la organización administrativa
- Participación Público Privada. ANEXO NORMATIVO

- Participación Público Privada. Informe del observatorio del Estado Nacional
- Percepción de los trabajadores de la Gestión Vidal
- Propuestas para la Provincia de Buenos Aires. Junio 2019.
- Propuestas Provinciales 2019.
- Transferencias de Nación a municipios
- Transferencias de Nación a municipios. Presentación

Documentos 2017

Propuestas Legislativas

Fortalecimiento del Estado

- Fortalecimiento del Estado
- Proyecto Ley de Protección de los bienes del Estado
- Proyecto de Ley de Regulación y Fortalecimiento de los Consejos Federales
- Creación de una Mesa Nacional de Municipios
- Acuerdo Regional Metropolitano
- Carta de América Latina y el Caribe para el fortalecimiento de los Estados y su soberanía

Capacidades estatales para la planificación y la gestión

- Proyecto de Ética Pública
- Ley Nacional de Formación Pública de la República Argentina
- Agenda Nacional del Desarrollo
- Ley de Promoción de la Tecnología para la Administración Pública
- Propuesta de modificación de las normas referidas a Estructura Pública
- Normas de Calidad para la Gestión Pública

Promoción del empleo público

- Ley Nacional de Reincorporación y Regularización del Personal Contratado

- Modificaciones a las Normas de Empleo Público

Documentos 2016

- Documento de la subcomisión 1: MARCO CONCEPTUAL DEL ESTADO
- Documento de la subcomisión 2: GESTIÓN ESTATAL
- Documento de la subcomisión 3: EMPLEO PÚBLICO
- Nuestra propuesta
- Nuestras convicciones en torno al Estado 30-5-17
- Documento manifiesto de la Comisión
- Propuestas legislativas de la Comisión de Estado y Administración Pública

PATRIA

ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
EN EL PROYECTO NACIONAL

ISBN 978-987-86-2514-0