

Buscando armar el rompecabezas de la Gestión Pública: *Argentina en el Siglo XXI*

*Looking together the puzzle of Public Management:
Argentina in the XXI Century*

Por **Gustavo Blutman***

Fecha de Recepción: 25 de abril de 2016.

Fecha de Aceptación: 02 de agosto de 2016.

RESUMEN

Sobre la base de algunos modelos conceptuales, se trata de comprender el funcionamiento de la gestión pública en la Argentina pasando sucintamente revista a las ideas weberianas y neoweberianas del nuevo gerenciamiento público en el marco de los procesos de Reforma del Estado en los '90 y los posteriores intentos de modernización del Estado. Se trata de anudar los marcos teóricos circulantes con las experiencias prácticas en un contexto de alta complejidad política y operacional. Cuando se hace referencia a gestión pública la asociación directa es a las organizaciones del Poder Ejecutivo. Sin embargo los poderes legislativo y judicial, como las provincias y municipios, son parte de ese entramado de lo público.

El rompecabezas de la gestión pública no está armado; por el contrario, la multiplicidad de poderes y de marcos analíticos manifiestan la falta de integración. Nos enfrentamos a modelos amorfos, poco asibles, indefinidos y confusos. Armar ese rompecabezas requerirá de tiempo, liderazgos y decisión en el marco de transformaciones profundas.

Palabras clave: *Estado, Administración Pública, Nueva Gerencia Pública.*

ABSTRACT

Based on some conceptual models it comes to understanding the functioning of public administration in Argentina reviewing briefly

* Doctor en Administración por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Argentina J. F. Kennedy (UK) y en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Correo electrónico: pblutman@econ.uba.ar

the weberian and neoweberianas ideas of new public management in the context of the processes of state reform in the 90s and subsequent attempts of the state modernization. The intention is to tie the theoretical frameworks with the experiences in a context of high political and operational complexity. When we speak of governance or public administration we direct the association to the executive power; however the legislative and judicial powers, the provinces and municipalities are part of the sphere of the public. The puzzle of public administration is not closed; on the contrary, the multiplicity of power and analytical frameworks manifest lack of integration. We face to amorphous, indefinite and confusing models. Assemble the puzzle will take time, leadership and determination in the context of profound changes.

Keywords: *State, Public Administration, New Public Management.*

Introducción: Ordenando las temáticas de Estado y Administración Pública¹

Trataremos de descubrir algunos aspectos sustantivos de la gestión pública a partir de una pluralidad de enfoques y su contraste con la experiencia argentina de los últimos años. Para ello, daremos un rodeo de forma tal de distinguir conceptos que parecen simples pero se complejizan cuando la lupa se va acercando. Nuestra intención es encuadrar el rol del Estado y su administración pública comparativamente con otras épocas, donde sería más prudente hablar de la noción de *visibilidad* contrapuesto al de *invisibilidad*. En ambos casos hay acciones del Estado, pero en los '90 resultaba difícil su observación ya que su forma de actuar era la de un operador de funciones

básicas, aunque garantizando la reproducción del capital financiero. Paulatinamente, fue adquiriendo visibilidad a partir de múltiples decisiones. La sola mención de la vuelta de empresas privatizadas a manos del Estado marca ese giro ideológico. Por eso es que remarcamos que los Estados, desde nuestra perspectiva, nunca están ausentes.

Una primera aproximación a la complejidad es el caso de las expresiones *Estado y Administración Pública*: si bien en el lenguaje corriente se suelen utilizar como si fueran sinónimos, para casi todos los abordajes, estos denotan conceptos diferentes. La noción de Estado comprende, además de la administración pública, otros elementos vinculados más o menos directamente a la esfera política. Por ejemplo, algunas acepciones consideran a la estructura jurídica y al derecho como parte del Estado, lo que hace que muchas instancias de la vida social que aparecen como ajenas a su control estén impregnadas de su potencial acción. Según esta perspectiva, cuando dos partes privadas traban relación, puede recurrir a algo más: este plus es el Estado, cuyas instituciones pueden ser invocadas con el propósito de interpretar esa relación. Esta presencia es diferente de la que realiza la administración pública, cuya acción suele ser externa y *a posteriori* de los hechos que promueven su intervención (Cao, *et. al.*, 2008).

Diferentes perspectivas consideran que el Estado se encuentra vinculado a la forma en que se estructuran las relaciones sociales, lo que le otorga un papel crucial en la constitución de mecanismos de dominación. En definitiva, se piensa al Estado como un "(...) elemento indisociable del tipo de organización social vigente, cualquiera sea el régimen político, o los gobiernos que lo gestionen" (Moncayo, 2012: 20). En el marco de dicha dominación, se observa la preeminencia de ciertos grupos sociales, políticos y económicos que para alcanzar tal objetivo entran

1 Se agradece la colaboración de Griselda García y Manuel Yañez en la revisión y análisis de este texto.

constantemente en alianzas, negociaciones y conflictos.

De los elementos que componen el Estado según los diferentes enfoques, la administración pública es casi siempre la que puede reconocerse con mayor nitidez. Comprende a todos los organismos de los tres poderes de gobierno –Ejecutivo, Legislativo, Judicial y, eventualmente, las llamadas instituciones “extra poderes”–, tengan éstos una administración centralizada o descentralizada. Puede decirse que la Administración Pública es el ámbito en donde el poder del Estado se hace visible a partir de un conjunto de organizaciones que tiene un basamento jurídico estatuido.

La metáfora del rompecabezas es central para el entendimiento de la gestión pública y por ende para el presente trabajo. Nos encontramos con que no poseemos la figura de fondo para comprender el dibujo final. Las piezas, como suele suceder, están dispersas. Algunas están unidas, pero incompletas. A otras se las fuerza a unirse y los resultados son que los encastres se rompen o no calzan como correspondería.

Si tomamos como ejemplo un ministerio hipotético podremos encontrar elementos pre weberianos de características paternalistas donde la gestión pasa por un líder que ordena a criterio propio; o elementos weberianos donde la norma, las reglas y las rutinas son esenciales para el jefe burocrático. Y también componentes modernos con agencias instaladas en esa maraña procedimental. En consecuencia, en un mismo espacio pueden coexistir múltiples modelos que en teoría se autoexcluyen y en la práctica, conviven. Esta complejidad se ahonda tomando en cuenta que la Argentina es un país federal que garantiza, por la Constitución Nacional, la autonomía de los municipios. Esta situación implica la existencia de tres ámbitos de administración pública, con potestades y funciones exclusivas, con-

currentes y complementarias para cada uno de ellos: la administración pública nacional, también conocida como administración central o federal; la administración pública provincial, asimismo denominada estadual o regional; y la administración pública municipal. De esta manera se estructura lo que ha dado en llamarse un Estado complejo, en directa referencia a la coexistencia de varios ordenamientos jurídicos estatales y administrativos superpuestos sobre un mismo territorio. Así, la jurisdicción nacional se constituye en una suerte de Estado de Estados, conviviendo en igualdad con otro ámbito de gobierno –las provincias, que también se encuentran dotadas de soberanía interna– y un tercer estamento, los municipios, a los que si bien no puede adjudicárseles poderes equivalentes a la de los dos anteriores, tienen potestades y autonomía política, administrativa, económico-financiera e institucional (Cao, *et. al.*, 2008).

A esta altura de la evolución social, las actividades de la administración pública son necesarias porque la continuidad ininterrumpida del proceso de producción y reproducción del orden social no surgen del automatismo económico ni la auto-organización social. Dicho de otra manera, la administración pública se justifica en virtud de que las condiciones para la supervivencia de la sociedad sólo son posibles cuando una entidad aparentemente externa a ella interviene en el orden de los diferentes grupos y actores sociales, y genera limitaciones y restricciones al funcionamiento del mercado.

Piezas que parecen desordenadas

La crisis del Estado se puede definir a partir de distintas dimensiones empíricas que manifiestan la pérdida o debilitamiento de las capacidades políticas burocráticas y administrativas necesarias para realizar normalmente las funciones sistematizadas en la caracterización de Max Weber. Por ello, en las últimas

décadas las críticas al Estado fueron muy frecuentes en la opinión pública y expresaron el descontento de muchas personas que se sintieron mal atendidas en reparticiones estatales o padecieron la frialdad de lo que Weber llamó la dominación de la impersonalidad formalista (Sidicaro, 2002). En realidad, la gestión pública en la región nunca respondió estrictamente a la concepción weberiana: dado que no se consolidaron plenamente los principios de diferenciación, especialización, racionalidad, jerarquía, secularización y el relativo aislamiento respecto de las presiones políticas (Oszlak, 2002). Es claro que aquí emerge el problema del modelo burocrático-legal, que en el caso argentino nunca alcanzó un nivel de "terminación" similar al de los países desarrollados (Estévez y Blutman, 2004). Sintetizando, podemos señalar que el mencionado paradigma weberiano se ha estructurado en la Argentina con características diferenciales a las de los países centrales. La implementación racionalizada se vio limitada a las especificidades nacionales, con una búsqueda discursiva de la eficiencia, aunque fue una realidad no muy ligada a las prédicas. Esto último se tradujo en una acumulación de sucesivas de normas para la gestión pública en pos de una mayor eficiencia y control, que por el contrario remarcarían lo incompleto y desprolijo de la aplicación de ese modelo weberiano (Estévez y Blutman, 2004).

Para analizar las transformaciones que ha tenido el Estado y su aparato público en las últimas décadas, debemos remontarnos a mediados de los '70, momento en que la administración pública comenzó a perder espacio. Concretamente, dejó de tener un papel central en la producción de bienes y servicios, adquirió una incidencia menos directa en los procesos de regulación económica y disminuyó su capacidad de garantizar derechos sociales básicos. Este menor protagonismo de la administración pública ha hecho que tengamos una mirada más modesta en términos de sus

capacidades para operar sobre la sociedad y, como contrapartida, cuando pensamos en cambios en la administración pública, estamos más atentos a lo que pasa en la sociedad civil. La pérdida de visibilidad se vincula con las políticas de Reforma del Estado que, más allá del juicio de valor de cada uno, han tenido un amplísimo impacto no sólo desde la mirada económica sino también institucional. Está claro que este modelo no ha sido único para la Argentina, sino que la mayoría de los países aplicaron políticas con orientaciones similares, aunque con diferentes metodologías.

Las transformaciones más importantes comenzaron con las políticas adoptadas por Margaret Thatcher y Ronald Reagan en las décadas del '70 y del '80, que produjeron un impacto significativo sobre el papel del Estado. Los discursos de la negativa al Estado se presentaban a escala global, con la Argentina como alumno plenipotenciario. El gobierno militar le daba sentido y a pesar de que la restauración democrática pretendía otros giros, prontamente la ideología neoliberal comenzaba a hacerse carne en la política gubernamental. En la década del '90, inspirado por las políticas del Consenso de Washington y los organismos multilaterales de crédito, el gobierno de Carlos Menem implantó el modelo de la Reforma del Estado que tanto pregonaban los prestamistas internacionales.

Hacia finales de los '80, la Reforma del Estado se convirtió en tema de debate académico y asunto central de la agenda pública de la Argentina. Tras dos procesos de reforma y planes de modernización de la gestión pública que continúan, sus resultados siguen en debate. El objetivo de la reforma, con su prédica modernizante, apuntaba a dotar al Estado de eficiencia y agilidad burocrática dentro de un contexto de legitimidad democrática, presumiendo que ello implicaría poner fin al Estado intervencionista y abrir el camino para el desarrollo de un modelo

de Estado más gerencial. Sin embargo, el problema del cambio organizacional e institucional del Estado y sus agencias traspasaba las fronteras burocráticas e impactaba de manera directa en la relación Estado-Sociedad, desatándose un proceso entrópico que culminó, años después, deslegitimando el proceso de reforma, en medio de un contexto de crisis estructural. Este es el Estado que quiso ser transformado en una gran cantidad de oportunidades, manejándose la acepción de las acciones con una terminología altamente ecléctica y ambigua: reforma del Estado, reforma administrativa y modernización del Estado han sido las más comunes. Estas nociones han sido objeto de permanencia teórica y de práctica política durante las últimas décadas del siglo XX, persistiendo en el siglo XXI. Acoplándose a esas acepciones encontramos un surtido grupo de herramientas o estrategias que han corrido a lo largo de estos cambios. Ideas como reinención del gobierno, nuevo gerenciamiento público, reformas de primera y segunda generación, o estudios sobre privatizaciones, descentralizaciones y desregulaciones fueron parte integrante de las carpetas de los responsables políticos estos últimos años.

La crisis del 2001 genera un intento de cambio de tendencia en este retiro del sector público. El Estado volvió a ganar protagonismo, aunque su nuevo papel no apareció encuadrado en una explícita estrategia reformista, los resultados fueron parciales. Las reformas de segunda generación buscaron mejorar la impronta intra-burocrática. Los efectos no fueron los deseados, no se llegó a cumplir muchas de las promesas que la modernización intentaba desarrollar. La transformación de la administración pública hacia adentro, es decir, intentando mejorar la gestión de lo que ya no se podía delegar al mercado, a la sociedad civil o al ámbito estatal subnacional, posteriormente sólo dio comienzo de una manera gradual.

El Proyecto de Modernización del Estado, continuidad del Plan mencionado más arriba, perseguía como objetivo el fortalecimiento de la gestión del sector público con la finalidad de aumentar la transparencia y la participación de la sociedad civil, así como la efectividad, la equidad y el *accountability* en la gestión en áreas concretas proveedoras de servicios públicos. De este modo, la Administración Pública Nacional se planteaba en sus documentos que debía fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad. Se buscaba una administración basada en la calidad institucional, centrada en el ciudadano, con vocación de servicio, eficaz en la gestión y con transparencia en el acceso a la información, que permitiera fortalecer las instituciones y proveer un mejor gobierno de la sociedad. Para lograr una mejora de la gestión de políticas públicas se constituye como clave fundamental teniendo como fin la adquisición de un Estado ágil y dinámico, capaz de adaptarse a la realidad social a fin de suministrar adecuadamente bienes y servicios públicos de calidad a la Nación. Como se observa, gran parte de las acciones de este Proyecto tienen su origen en el decreto 103/2001 con el inicio del Plan de Modernización. Esta situación muestra mayoritariamente lo discursivo, pero poco fáctico de las reformas de segunda generación. De todas maneras, cabe considerar que la incorporación de herramientas de gestión generó intencionalidades positivas en los distintos proyectos de modernización que se venían sucediendo. Podemos ver medidas como:

- Carta compromiso con el ciudadano que pretende estándares de gestión transparentes para los usuarios/ciudadanos.
- Acuerdos programa.
- Planificación estratégica en diferentes organismos.
- Gobierno electrónico.

- Mecanismos de transparencia en la administración estatal, entre otros.

Sin embargo, el problema que se observaba era la falta de integralidad de este conjunto de medidas. Esa escasez de articulación desencadenó en resultados acotados. Adicionalmente, hay que resaltar la asimetría de acceso a la información y a los productos que el Plan traía por parte de los diferentes segmentos de la sociedad. Es claro que todas las sociedades tienen algún grado de heterogeneidad y que ésta se refleja en alguna medida en un diferencial en la capacidad de acceso a la Administración Pública. Esas dificultades generaban que las instituciones políticas fueran incapaces de procesar y dar respuesta al conjunto de problemas.

Figura de fondo de la Modernización²

En principio, hablar de modernización condensa la idea opuesta a lo añejo, lo anquilosado, lo vetusto; por lo que estaríamos ante una fase en la que ocurren cambios necesarios para prepararse ante lo que se avecina. Modernización, modernidad, posmodernidad son términos que engloban un cuerpo teórico importante que puede ayudarnos a pensar esos deseos de novedad. Sin embargo, a veces lo nuevo no lo es tanto.

Pasados los embates de la Reforma del Estado de los '90, aparece un primer momento, en el año 2001, en que el gobierno de Fernando de la Rúa impulsa el Plan de Modernización. La denominación similar, si bien es simplemente una cuestión de titulación, va marcando parecidos entre una propuesta y la otra, varios años después. ¿Qué se proponía? Un cambio del modelo

de gestión, modernización de estructuras, transparencia y política anticorrupción que tuvo acciones como carta compromiso con el ciudadano, gestión por resultados, formación y desarrollo del capital humano, nuevo sistema de compras, gobierno electrónico, digitalización de trámites y una serie adicional de iniciativas. Las ideas se asociaban a los preceptos del Nuevo Gerenciamiento Público (*New Public Management*) que acompañaban a las modas neoliberales. Los ejes de esos pensamientos, opuestos al modelo burocrático weberiano, focalizaban en el servicio al cliente en vez del ciudadano o usuario, el gerenciamiento diferente al servicio público, la tercerización, la descentralización. De allí que cuando se habla de Modernización el eje es la administración pública. Ahí se ven las semejanzas, más que en el Estado, donde sí se pueden observarse diferencias entre los distintos gobiernos.

La renuncia de Fernando de la Rúa a fines del año 2001, en apariencia, implicaba que se podía hacer poco respecto de estas transformaciones. Sin embargo, primero con Eduardo Duhalde y luego con Néstor y con Cristina Kirchner, se continuó con la lógica modernizadora del Plan, posteriormente denominado Proyecto de Modernización, que culminó en el año 2014. ¿Qué herramientas incorporaba este segundo momento? Gran parte de las que ya venían con el gobierno de Fernando de la Rúa: Gestión de recursos humanos, carta compromiso, gestión por resultados, planeamiento estratégico, reingeniería de procesos, gobierno electrónico y algunos elementos diferentes como casas de justicia, observatorio de costos y digitalización de balances. Hasta acá se podría señalar como positivo el hecho de que las líneas políticas se mantengan en el tiempo, independiente del signo político de los gobiernos. Sin embargo, las propuestas no han sido del todo fructíferas en términos de resultados.

2 El presente apartado es producto de un artículo de nuestra autoría publicado en el *Diario Clarín*, Buenos Aires Argentina el 24-04-2016.

Podemos hablar de un tercer momento en la Modernización del Estado en el gobierno de Mauricio Macri. ¿Qué incluye? Un plan de tecnología y gobierno digital, gestión integral de los recursos humanos, gobierno abierto e innovación pública, estrategia país digital: como eje transversal orientado a vínculos con las administraciones públicas provinciales y municipales. Semejanzas sobran.

Si solapamos esos tres momentos en una matriz, podremos descubrir varias acciones que se repiten y observar un alto grado de similitud en los objetivos y herramientas generales que se postulan. Todas estas propuestas resultan interesantes en su deseabilidad pero, vale la aclaración, no son inocuas: tienen carga valorativa. Un ejemplo: en los '90 se enviaron computadoras a diferentes escuelas, hecho que nadie podría dejar de apoyar. Pero el sistema tecnocrático no detectó dos elementos: falta de electricidad en las escuelas y docentes poco expertos en sistemas informáticos. Para no hacer más de lo mismo y no reinventar la rueda es necesario considerar al menos tres temas centrales, siempre citados pero poco atendidos: Atención en la integridad de los planes; cuidado en la coordinación al interior del aparato público y con las distintas jurisdicciones, y continuidad de la propuesta.

Reordenando la impronta pública

Existe cierto consenso en considerar a la administración pública argentina como débil y con baja capacidad organizacional con respecto a los registros esperables en función del grado de desarrollo del país. Reiteradamente se han descrito sus problemas de informalidad, falta de institucionalización y fractura en los circuitos de gestión, autoridad e información. Muchos diagnósticos y pocos resultados marcarían esa situación. Se tiende a señalar esto como problemas de capacidades estatales.

Si bien ningún espacio quedó a salvo del estallido social del 2001, diferentes ámbitos subnacionales demostraron una capacidad diferencial para enfrentarlo. En este sentido, casi todas las provincias y municipios rediseñaron su gestión de gobierno alrededor de tres prioridades: pago de sueldos a los empleados públicos, mantenimiento de los servicios básicos principalmente en salud, seguridad y educación, y refuerzo del sistema de asistencia social. Los funcionarios provinciales y municipales también fueron salpicados por el desprestigio general de la política, las altísimas tasas de reelección y continuidad partidaria de intendentes y gobernadores en el ciclo electoral 2003 y años posteriores, dejaron como señal que las responsabilidades incrementales que asumieron durante la crisis los salvaguardaran del “que se vayan todos”. Es posible que los temores de disgregación y de vaciamiento del poder político no se concretaran debido a las acciones emprendidas por estos ámbitos de gobierno. Vale señalar que esta situación está prevista por la teoría del orden federal, mediante la cual la multiplicidad de ámbitos estatales – Nación, provincias y municipios– provee de una estructura de resguardo de las instituciones políticas básicas.

Por lo anterior, es importante destacar que hay cierta liviandad en el modo de tratar los temas organizacionales del sector público; se habla de ellos como si fuera una tarea simple, sólo ligada a la voluntad política, cuando tanto en la experiencia argentina como en la internacional es siempre una cuestión muy compleja. A esta complejidad se suma la necesidad de administrar y gestionar políticas con burocracias y procedimientos de modelos anteriores. Pero en el ámbito de las políticas públicas se deben tomar siempre decisiones en este tipo de escenarios de los que se deriva un *set* de alternativas –que no son siempre todas– cada una de ellas con un costo y limitaciones específicas. Desde esta

perspectiva, una variable central tendría que estar vinculada al cambio a través de la cultura y el clima organizacional. Previo a esto es necesario apuntalar ese cambio en base a objetivos claros. Si no alineamos los objetivos con la cultura, es probable que cualquier transformación tenga resultados acotados. Como se señaló anteriormente, hay que entender que estamos en el medio de un modelo weberiano burocrático inconcluso, sobre el que se instalaron dispositivos del denominado nuevo gerenciamiento público o *New Public Management* (NPM), resultando un sistema desalineado e híbrido. Como señala Felcman,

(...) estamos asistiendo a un verdadero "big bang" paradigmático en gestión pública. Lo que era aceptado hace algunos años atrás como paradigma predominante, hoy se pone en duda. El hasta ahora vigente paradigma individualista, instrumentado mediante tecnologías de gestión pública del NPM, parece estar estallando. Adoptando la metáfora del "big bang", sus diferentes fragmentos giran en un espacio interparadigmático. Si bien las regularidades históricas permiten predecir que abandonado un viejo paradigma habitualmente termina consolidándose uno nuevo, es difícil saber al momento qué características va a tener este último (2011: 19).

Este fenómeno de estancamiento de las políticas orientadas por el NPM no es exclusivo de nuestra región. Christensen y Lægread (2011) señalan que en aquellos países pioneros en poner en práctica los lineamientos del NPM (como Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Australia), desde fines de la década del '90, las reformas del sector público se han desarrollado incorporando otras perspectivas. A veces mencionadas como "totalidad del gobierno", "gobierno unido" o simplemente como post-NPM, esas reformas ponen énfasis en incrementar la coordinación entre diferentes organismos del sector público.

En definitiva, estamos en presencia de un proceso de cambio de paradigmas. El principal objeto de debate se centra en la cuestión de los modelos organizacionales de gestión más apropiados para transformar las organizaciones públicas y hacerlas efectivas para la satisfacción de necesidades e intereses colectivos.

Así vemos entonces que el rol del Estado, la formulación de políticas públicas, los modelos organizacionales de gestión pública y las tecnologías de gestión pública se convierten en temas predominantes de la discusión. No sucede lo mismo con cultura y liderazgo, que parecen ser cuestiones un tanto más rezagadas en el discurso y las propuestas (Felcman, 2011: 33).

Como señalamos, el escenario conceptual sobre la modernización estatal ha estado atravesado por el paradigma del NPM y los aportes neo-institucionalistas. Más recientemente, se ha incorporado a este debate la crítica neo-weberiana (Blutman y Cao, 2012). Por lo menos aparecen dos posicionamientos del NPM. Una perspectiva gerencialista, que utiliza instrumentos de gestión tomados del sector privado, y que propone un mayor poder que la línea media de las organizaciones públicas. Y otra posición, derivada de la nueva economía institucional, que discute nuevos principios administrativos como la respuesta ciudadana, la elección del usuario, la transparencia y una estrecha focalización en las estructuras de incentivos, todos ellos dirigidos a tomar en cuenta las demandas y preferencias del consumidor. Estas dos concepciones conllevan tensiones –si no contradicciones– en la implementación de sus ideas. Es que la búsqueda de implementación de la agenda institucional tendió a articularse con principios de la teoría de la elección pública, en el sentido de restablecer la primacía del gobierno representativo sobre la burocracia. Esto parece contradictorio con la idea de dar más poder a los gerentes, que según la vertiente gerencialista era necesario para

superar el excesivo formalismo, la rigidez y la sobre reglamentación de las estructuras estatales (Blutman y Cao, 2012). La cuestión que subyace a esta problemática es el contraste, la distinción y la tensión entre la racionalidad sustantiva de la búsqueda de intereses y la racionalidad instrumental-formal del ejercicio de la autoridad. Estas tensiones son inherentes a los gobiernos y al hiato que se genera entre ambas (Estado/Administración Pública, que se emparenta con el par política/administración y reforma del Estado/reforma administrativa) y que han sido objeto de gran cantidad de estudios (Blutman, 2013). Como se observa, las tensiones son parte del Estado y, por tanto, no es ilógico pensar que los gobiernos intenten perseguir objetivos en ambas esferas de forma simultánea. En todo caso, la cuestión central es analizar cómo se administran las tensiones y contradicciones entre las reformas políticas y de la administración pública y qué consecuencias tienen en cada caso (Aucoin, 1996).

Un interesante trabajo (Cao y Rey, 2015) plantea la discusión sobre la base de las ideas que tienen los gobiernos de la Alianza del Pacífico sobre el Estado. Estas ideas son puestas en cuestión por la política concreta de los gobiernos populistas que sin haber desarrollado un sistema conceptual completo y consistente, plantean caminos alternativos. Las diferencias son notorias y hacen imposible la síntesis entre ambos núcleos conceptuales: unos buscan una mejor inserción internacional a partir de la generación de ambientes propicios para la inversión; los otros tratan de recrear mercados internos y relanzar las industrias locales en alianza con las clases populares.

Los gobiernos de la Alianza del Pacífico se plantean llevar adelante una reforma que haga del Estado un aparato eficiente y profesional; su discurso tiene muchos puntos de contacto con el de los organismos multilaterales de

crédito y los países de la OCDE. En el universo de los gobiernos populistas, se sostiene que la función del Estado no puede reducirse únicamente a proveer servicios al ciudadano –función indispensable, sin embargo–, sino que también debe volverse un espacio de condensación de una propuesta de país (Cao y Rey, 2015: 157).

En el caso argentino, se desarrolló esta operación apelando a un enfoque administrativista para el análisis y operación sobre el aparato público; esto es, colocando la atención sobre objetivos de eficiencia más que en un análisis sistémico u holístico sobre su lugar y función en el Estado y el sistema político. El abordaje administrativista al que se recurrió en la Argentina es tributario de una larga tradición de origen norteamericano. Esta tradición tiene dos momentos:

1. Aísla la política de la administración, y
2. Plantea, para esta última, instrumentos de gestión universales (Blutman y Cao 2012).

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

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

Cuando el enfoque administrativista es hegemónico, se produce un corrimiento de la política que deviene en técnica de gestión de un orden cuyo contenido y objetivos

quedan fuera de debate. La discusión sobre los grandes objetivos de la acción política se desplaza hacia el comentario y las recomendaciones sobre el modo de desempeño de los instrumentos y la administración de los procedimientos (Vilas, 2009). Por otro lado, se generan también problemas operativos en el propio despliegue del ordenamiento de la configuración administrativista. La búsqueda de mayor cercanía entre los ciudadanos/clientes y la organización tiende a justificar el empoderamiento de cargos de confianza de los funcionarios electos, esto es, personal consustanciado con las políticas de gobierno. En este caso

(...) emerge como cuestión el tema de la 'responsabilidad': ¿A quién se debe atribuir responsabilidades concretas frente al incumplimiento de los objetivos o metas propuestas?: ¿A estos 'nuevos gerentes' o 'burocracias flexibles?'; ¿A los funcionarios políticos? Adicionalmente, ¿las burocracias 'paralelas' poseen los conocimientos y la experiencia suficiente como para ocupar tantas posiciones clave, desplazando -la mayoría de las veces- a los cuerpos estables de la administración? (López, 2003: 18).

Por lo señalado, en diferentes lugares del mundo se está promoviendo una revisión de las recomendaciones del NPM en clave de re-fundar el estado weberiano burocrático (algunas corrientes denominan a este modelo *New Weberian State*). Esta perspectiva se propone una modernización de sus procesos y enfoques de gestión (Felcman, 2011). En el caso de América Latina, la crítica neo-weberiana ha sido disparada por:

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

En efecto, se considera que en América Latina no llegó a institucionalizarse sino parcial y excepcionalmente el sistema que Weber llamó de dominación racional-legal encarnado en la burocracia. Se tomaron las apariencias formales pero en ausencia de los condicionamientos socio-económico-políticos necesarios lo que se desarrollaron mayormente fueron *buropatologías*, que en el mejor de los casos se aproximaban al sistema mixto que Weber llamó burocracias patrimoniales.

La conclusión fundamental a la que llegan las acciones neo-weberianas es que la mejor solución a estos problemas es la aportada por el régimen de la administración burocrática. La razón fundamental es que el diseño de un sistema de incentivos asegurador de que los funcionarios de autoridad actuarán para el interés público, difícilmente puede inspirarse en los esquemas gerenciales disponibles en el sector privado. Ante esta situación y para el aseguramiento de los intereses generales, la solución razonable consiste en someter las actividades exclusivas del Estado, no al régimen gerencial y contractual propio del sector privado, sino a los arreglos institucionales característicos del sistema burocrático. En otras palabras, no es el control de resultados sino el sometimiento a reglas precisas lo que ayudará a resolver -imperfectamente- los problemas citados más arriba.

Algunas ideas finales para organizar el rompecabezas

Como dijimos con anterioridad en este artículo de investigación, hay poco sedimento de una discusión que tiene dificultades para llegar a lo conceptual, por fuera de la crítica y discusión de medidas concretas. Este razonamiento es consistente con los contenidos del Plan de Modernización en la Argentina, que retomó algunos de los puntos del NPM -Carta compromiso con el ciudadano, Gestión por Resultados, Planeamiento

Estratégico, Reingeniería de Procesos, etc.—, complementados con otros de tinte neo-weberiano —institucionalización del sistema de compras, capacitación del empleado público, fortalecimiento de la coordinación con gobiernos provinciales y municipales— (Blutman, 2013). Pero el NPM no es nuevo, tiene antecedentes altamente rastreables en la historia de las administraciones públicas durante el siglo XX; no es público, ya que rescata las ideas provenientes del sector privado y cuyo impacto dista de ser positivo por efecto del valor a adquirir en un tipo y otro de administración. Y resulta difícil considerarlo gerencial, ya que la volatilidad de los funcionarios políticos y la estabilidad de los públicos distan de mostrarse con herramientas factibles de usarse en la administración pública. El Plan de Modernización en la Argentina intentó e intenta mezclar estos mecanismos y las metas planteadas se alejan del logro planificado.

Oscar Oszlak (2013) señala que en este ir y venir de paradigmas teóricos vinculados a la administración pública hay más discurso que práctica, y resalta que en la definición de continuidades y rupturas lo que se nota más es la continuidad. Aquí se incluye el modelo weberiano con su mirada estado céntrica, el NPM con su posición mercado céntrica y el *Open Government* de características socio-céntricas. En esta última perspectiva, se tiende a destacar el rol protagónico de la ciudadanía y la sociedad civil. En un sentido similar, puede encontrarse un síntoma de la relevancia que han alcanzado este tipo preocupaciones en la proliferación de textos que debaten en torno a cuestiones ligadas a ideas como gobernanza colaborativa (Emersos, Nabatchi & Balogh, 2012) o gestión de la transición (Loorbach, 2010). Estos autores proponen marcos de trabajo que incorporan a diferentes organismos y sectores sociales tanto en las sucesivas etapas del proceso de las políticas públicas como en

el desarrollo de las políticas de reforma del sector público.

En definitiva, nos preguntamos: qué elementos se deberían plantear para que se articule la dimensión del Estado como relación social con la instancia estatal operativa. Siguiendo los análisis de la crítica neo-weberiana al NPM, la burocracia es un piso que debe construirse, una estructura básica imprescindible para desde allí plantear abordajes post-burocráticos. Si bien el abordaje tecno-burocrático tiene alguna presencia en la discusión de ideas en la administración pública, hay elementos para pensar que esta perspectiva no es la más relevante para la época.

Por otro lado, y vinculado con lo anterior, debe remarcar que en el dispositivo discursivo del gobierno es central la idea de preeminencia de la política como último ordenador del todo social del país. En suma, si la tensión clave de la perspectiva institucionalista del NPM era como fortalecer la Administración Pública sin poner en riesgo el libre mercado, en este caso es cómo reconstruir una estructura burocrática sin debilitar la conducción política. Las piezas de la Reforma y Modernización del Estado desde 1990, sumado a los modelos circulantes de *weberianismo*, *neoweberianismo*, *new public management*, *gobernanza*, *public choice*, *reingeniería*, *reinención*, *calidad total*, entre otros, señalan la complejidad de ordenar la dispersión existente.

Algo que sí ha quedado claro es que el modelo neoliberal de Estado invisible, de fines del siglo XX, ha mutado a un modelo de intervención con una alta visibilidad y presencia del Estado en acciones significativas. La idea que subyace, más que un concepto, es la de un Estado que se va visibilizando, dejando de lado años de funciones de retaguardia, de escasa presencia, de retraimiento; es decir, un Estado invisible.

La visibilidad e invisibilidad del Estado no sólo se da en su intervención, sino también en la ampliación de voces, de sectores que antes no eran tenidos en cuenta y que las nuevas estrategias políticas comienzan a visibilizarlos. ¿Cómo mirar hacia adelante para encarar una transformación de lo público? La tarea no es sencilla. Algunas ideas apuntan a generar visiones compartidas para que el rompecabezas se vaya armando paulatinamente.

Referencias bibliográficas

- Aucoin, P. (1996). *Reforma administrativa en la gestión pública: Paradigmas, principios, paradojas y péndulos*. En *Lecturas de Gestión Pública*, selección de textos de Brugé y Subirats. España: INAP, MAP.
- Blutman, G. y Cao, H. (2012). Hoja de ruta sobre Reforma y Modernización del Estado. *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*. Año 18, 30 diciembre.
- Blutman, G. (2013). *Ensayos trunco de reforma y modernización del Estado en Argentina Handbook de Administración Pública*. En C. Maturerira y Ma. Asencio (Orgs.). Lisboa: INA Editora.
- Cao, H; Blutman, G; Estevez, A; Iturburu, M. (2008). *Introducción a la Administración Pública Argentina: Nación, Provincias y Municipios*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Cao, H; Rey, M. (2015). El modelo de administración pública en cuestión. Visiones desde América Latina. *Revista Nueva Sociedad* N° 258. Recuperado de: <http://nuso.org/articulo/el-modelo-de-administracion-publica-en-cuestion/>
- Christensen, T. y Laegreid, P. (2011). *Post-NPM Reforms Whole of Government Approaches as a New Trend*. En S. Groeneveld & S. Van De Walle (Eds.). *New Steering Concepts in Public Management (Research in Public Policy Analysis and Management, Volume 21)*. Bradford: Emerald Group Publishing Limited.
- Recuperado de: [http://dx.doi.org/10.1108/S0732-1317\(2011\)0000021006](http://dx.doi.org/10.1108/S0732-1317(2011)0000021006)
- De Sousa Santos, B. (2010). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad Programa Democracia y Transformación Global.
- Emersos, K., Nabatchi, T. y Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22. Recuperado de: <http://jpart.oxfordjournals.org/content/22/1/1.full.pdf+html>
- Estévez, A., Blutman, G. (2004). El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los '90: ¿Funcionarios, gerentes o sobrevivientes? *Revista Venezolana de Gerencia Venezolana*. Vol. 9, N° 25. Enero-Marzo. 1-25. Venezuela: Universidad de Zulia.
- Felcman, I. y Blutman, G. (2011). *Nuevos Modelos de Gestión Pública*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Loorbach, D. (2010). Transition Management for Sustainable Development: A Prescriptive, Complexity-Based Governance Framework. *Governance*. 23. 161-183. Recuperado de: <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1468-0491.2009.01471.x>
- López, A. (2003). La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual. *Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento N° 68*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - Dirección de Estudios e Información.
- Moncayo C., V. M. (2012). ¿Cómo aproximarnos al Estado en América Latina? En M. Thwaites Rey (Ed.). *El Estado en América Latina: Continuidades y rupturas*. Pp. 19-50. Santiago de Chile: Ed. Arcis/CLACSO.
- Oszlak, O. (2002). *Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública*. Buenos Aires: CLAD.
- Proyecto de Modernización del Estado (2007). *Segundo Seminario Internacional sobre Mo-*

dernización del Estado. Mejores políticas para un mejor gobierno. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado - Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.

Sidicaro, R. (2002). *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*. Buenos Aires: Eudeba.

Vilas, C. (2009). *El síndrome de Pantaleón. Política y Administración en la reforma del Estado y la Gestión de Gobierno.* En G. Schweinheim (Coord.). *Estado y Administración Pública*. Buenos Aires: AAEAP.

Weber, M. (1964). *Economía y Sociedad*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.