

Los Dispositivos de Gestión Estatal, en busca de su sentido estratégico. *Un aporte al campo de estudios sobre el Estado Nacional Argentino y sus instrumentos de Políticas Públicas.*

*State Management Devices, looking for his strategic sense.
A contribution to the field of studies on the Argentine Government
and Policy Instruments.*

Por Salvador Tiranti*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2016.
Fecha de Aceptación: 12 de agosto de 2016.

RESUMEN

El presente artículo se propone aportar al debate sobre el Estado Nacional Argentino y sus instrumentos de políticas públicas. La profunda crisis del año 2001 y el proceso de reconfiguración del rol del Estado iniciado a partir del año 2003, puso en crisis (entre otras cosas) las diferentes corrientes de pensamiento que hasta ese momento abordaban el accionar estatal. Con el objetivo de aportar a este debate, y recuperando parte de los estudios de instrumentos de las políticas públicas, en este artículo desarrollamos el concepto de Dispo-

sitivo de Gestión Estatal, en búsqueda de una propuesta de análisis instrumental que nos permita abordar, desde nuestro marco teórico, el accionar estatal.

Palabras clave: *Estado, Instrumentos de Políticas Públicas, Dispositivos de Gestión Estatal.*

ABSTRACT

This article aims to contribute to the debate on the Argentine Government and its policy instruments. The deep crisis of 2001 and the process of reconfiguring the role of the State started from 2003, put in crisis (among other

* Licenciado en Educación por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Magister en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Doctorando en Ciencias Sociales en FLACSO, Sede académica Argentina. Correo electrónico: stiranti@flacso.org.ar

things) the different currents of thought that until then addressed the state action. In order to contribute to this debate, and recovering some of the studies of instruments of public policy, article developed the concept of Device State Management in search of a proposal for instrumental analysis that allows us to address, from our frame theoretical, the state action.

Keywords: *State, Public Policy Instruments, Devices State Management.*

Introducción

Luego de los acontecimientos de 2001-2002 ocurridos en la Argentina, la salida de la profunda crisis social, económica y política, requirió de un Estado fuerte, interventor y promotor que orientara el desarrollo. Este nuevo escenario reubicó al Estado en el centro de la discusión, pero esta vez no para desarmarlo sino para reconstruir su legitimidad y representatividad. Tanto en las políticas macroeconómicas como en las políticas de desarrollo social, fue necesario construir nuevos instrumentos, herramientas y técnicas que le permitieran hacer frente a los desafíos y/o oportunidades que se le abrían, dentro de un escenario de reconfiguración de su rol resultado de un proceso de reconstrucción en su capacidad de despliegue e intervención (García Delgado, 2011; García Delgado y Ruiz del Ferrier, 2013c).

Ahora bien, ¿de qué manera dar cuenta de este proceso, cuando la profunda crisis sistémica¹ por la cual atravesó la Argentina puso en tensión las ideas que conformaron el *corpus* teórico (y práctico) de las principales corrientes de pensamiento en boga en ese momento? Siguiendo a García Delgado, "tanto el *New Public Management* (con su énfasis en la gerencia estatal) como el enfoque neoinstitucio-

nal (enfazando en la calidad institucional) y aun el enfoque neoweberiano (caracterizado por la preeminencia de las capacidades estatales y la necesidad de configurar verdaderas burocracias enraizadas y autónomas para promover el crecimiento económico (Evans, 1996) se inscriben en el marco del paradigma neoliberal" (2013b: 15), puesto en tensión luego de la crisis de principios de siglo en la Argentina.

Este artículo de investigación "navega" por la vacancia planteada por el autor, revisando brevemente los principales enfoques que abordaron la acción del Estado Nacional Argentino en los últimos años, puestos en discusión ante el cambio de paradigma que significó para la gestión pública el proceso iniciado a comienzos de siglo en la Argentina. Luego, desarrollaremos el campo de estudios sobre los instrumentos de políticas públicas desde el cual posicionamos nuestra propuesta, introduciendo el concepto de *Dispositivo de Gestión Estatal (DGE)*.

Distintas miradas y el camino hacia un nuevo paradigma

A fines de los años '90, cuando comienzan a hacerse evidentes los costosos efectos de las políticas de ajuste fiscal y los cuestionables resultados de los procesos de reforma estructurales a los que había sido sometido el aparato estatal en la Argentina, toma fuerza una corriente de pensamiento que puso su acento en la calidad y en los procesos de modernización del Estado (más que en su desmantelamiento), aunque sin cuestionar la mirada ortodoxa de la economía y de un mundo definido unipolarmente. Un enfoque neoinstitucionalista, que más que problematizar las "cosas que se hacen" centró su mirada en "cómo se hacen o en cómo deberían hacerse", haciendo hincapié en las formas y en los procedimientos por los cuales circulan las políticas públicas. La etapa abierta por el Consenso de Washington sobre "qué cosas hacer" estaría cumplimentada. Resuelto el "tema del poder" era hora de ocuparse de hacer "bien las cosas", poniendo el énfasis en

1 Ver García Delgado, D. (2003). *Estado-Nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero*. Buenos Aires: Norma.

el funcionamiento de las instituciones, como en los procedimientos y herramientas a través de las cuales operan (Vilas, 2012). Es decir, mientras que para el neoliberalismo la preocupación principal era el tamaño del Estado y su nivel de injerencia (en la economía principalmente), en este enfoque aparecen nuevas preocupaciones vinculadas a su organización interna y el desarrollo de sus capacidades (De Piero, 2012).

Es en ese contexto donde comienza a tomar impulso el concepto de “capacidades institucionales del Estado” como variable relevante para la calidad de las políticas públicas. Si bien la bibliografía sobre el tema no ha establecido una única definición sobre el concepto, siguiendo los argumentos de Rey (2014), existen dos ideas iniciales de importancia sobre el concepto de “capacidad” que pueden servir como disparadores. Por un lado la autora Merilee Grindle, que habla de “la habilidad para llevar a cabo tareas apropiadas de forma efectiva, eficiente y sustentable” (1997: 34). Y por otro Fabián Repetto, un autor que ha trabajado mucho sobre la cuestión, quien sostiene que la capacidad estatal es “la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos valores posibles de valor social...” (2003: 6). A pesar de cierta generalidad en su definición, esta corriente posee la virtud “de que se centra en las posibilidades que el Estado tiene para lograr, en la práctica, la implementación de políticas que se propone, de forma de incidir efectivamente en la realidad social. De allí que la mayoría de los análisis tengan como objeto de estudios las políticas públicas o sectores de políticas específicos. Pero su debilidad es que el enfoque institucional/organizativo se torna preeminente en estos abordajes” (Rey, 2014: 117). Como afirmamos al inicio de este artículo de investigación, la recuperación del rol y el cam-

bio de accionar del Estado en el modelo de desarrollo, como sucedió en la Argentina desde el 2003, puso en tensión el acervo teórico conceptual utilizado usualmente en el abordaje de las políticas públicas que, a nuestro entender, no logran dar cuenta de la complejidad y de la riqueza de este fenómeno. Mucho más, si aceptamos que las instituciones son terrenos de lucha de proyectos políticos diferentes y muchas veces antagónicos que se disputan el control y la organización social, y que “este carácter político, o si se prefiere, históricamente situado de las instituciones implica que su sentido y significado, y las prácticas correspondientes, varían con el cambio de los escenarios y los fines que los actores se plantean” (Vilas, 2012: 48). En este sentido, entendemos que las políticas públicas no pueden ser analizadas desconociendo su sentido estratégico. Es decir, su pertenencia a un proyecto político que les da sentido e impulso, incorporando una concepción de la política pública donde no existe una estricta separación entre la orientación política y la implementación técnica de la misma. En línea con lo anterior, en una entrevista en la *Revista Cuestiones de Sociología*, García Delgado señala que:

El Estado deja de ser observado sólo como reservorio de lo instituido, para presentarse como campo de lo instituyente, de las transformaciones que propone la política. Esta “gestión de la transformación” es el desafío a encarar que el institucionalismo no logra desentrañar. Del mismo modo, si bien la NGP (*Nueva Gerencia Pública*)³ explora caminos de mayor eficacia y agilidad, tampoco reconoce que la gestión opera en contextos de actividad política, y por lo tanto, de transformación (...) en el campo científico todavía hay un debate que dar sobre las políticas públicas, sus enfoques, los marcos teóricos y analíticos en el que se inscriben, pues estos cambios se enmarcan todavía dentro de

2 El subrayado es nuestro.

3 La aclaración es nuestra.

un proceso en configuración. Este es, creemos, uno de los principales desafíos intelectuales de nuestro tiempo (2013a: 15).

Tomando en parte el desafío planteado por el citado autor, este artículo tiene como objetivo realizar un aporte a la construcción de una perspectiva que aborde al Estado Nacional Argentino y a sus políticas públicas, pero desde un enfoque analítico diferente, donde el énfasis este puesto sobre los instrumentos, las técnicas y las herramientas que intervienen en las mismas.

En el próximo apartado buscaremos profundizar las ideas que demarcan nuestro campo de estudio, con la intención de describir el contexto teórico desde el cual desprendemos nuestras posiciones.

Del Estado, las políticas públicas y sus instrumentos

Desde la perspectiva de este artículo de investigación, se entiende al Estado como la materialización de fuerzas de la sociedad en un escenario institucional determinado, donde su dinámica responde a la interacción entre los diferentes actores, y sus rasgos se encuentran en constante disputa y formación. En otras palabras, más que como una "caja negra", lo pensamos como un espacio o "arena", al decir de Oszlak (1980), en el cual tiene lugar la disputa de sentido y/o acciones, que son plausibles de ser descritas y/o analizadas. Se parte de un concepto de Estado, no como una unidad coherente de acción, sino como un proceso en formación permanente, incompleto, heterogéneo, informal, sobredeterminado (Perelmiter, 2007). Si bien entendemos que el Estado es una arena de disputa entre actores, este tiene un rol central en los procesos de cambio estructurales de las sociedades. En nuestra perspectiva, se conciben los Estados como instituciones históricamente situadas, en las que el rol que están llamados a cumplir es una cuestión que se disputa en el campo de los va-

lores y se resuelve en el campo de la política, y responde a las ideas, las convicciones y las relaciones económicas y sociales concretas, que sustentan los actores en cada momento histórico (Bernazza, 2011). Esta disputa de valores y de proyectos se cristaliza en el concepto de gobierno y de régimen político. Nuestro enfoque constructivista reconoce la necesidad de recuperar en su dinamismo el debate sobre la política de las políticas públicas, como sobre la importancia de los proyectos y los gobiernos. El gobierno, y por lo tanto el régimen político que establece la forma en que se conforma dicho gobierno, es un actor que difícilmente pueda ser diferenciado del Estado. Sin bien el Estado en su dimensión material se preserva en el tiempo, sin gobierno no hay políticas públicas ya que las mismas responden a un proyecto político general, en el cual se inscriben y se significan. Recuperar la politicidad de las políticas públicas es una tarea fundamental para nuestra perspectiva, pero sin soslayar la importancia del Estado como materialización de los proyectos políticos en el análisis de nuestro fenómeno social. Es decir, al momento de analizar las políticas de un Estado, es necesario enmarcar su sentido y formulación en un esquema superior que las contiene y estructura su definición.

Meny y Thoenig señalan que el estudio de las políticas públicas no es otra cosa que "el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad" (1992: 7). Siguiendo a Carlos Vilas (2011a: 1), "el modo en que las políticas son producidas y ejecutadas, sus objetivos específicos o sectoriales, los recursos que se les destinan, siempre son referibles, directa o indirectamente a esos diseños, que adquieren expresión institucional, formal e informal, en el régimen político". De la misma forma, el autor destaca la instrumentalidad de las políticas respecto a la agenda de gobierno, poniendo énfasis en que "toda política forma parte de un conjunto de concepciones y decisiones de mayor alcance que expresan los

intereses, fines y percepciones que orientan la gestión gubernamental” (Vilas, 2011b: 39). La idea de vincular a las políticas con una estrategia mayor y dotar a las mismas de un núcleo de politicidad, no invalidan para nada el componente específicamente técnico que las mismas conllevan, imprescindible pero para nada excluyente de la dimensión política que toda acción de gobierno tiene en su diseño y ejecución. Nuestro interés por remarcar el núcleo de politicidad e inscripción de las políticas a un proyecto estratégico (siempre en disputa y en formación) que las contiene, tiene relevancia en relación a la construcción de nuestros instrumentos analíticos. Veamos a continuación los motivos.

Como afirmamos anteriormente, asumimos la idea de un Estado en disputa y en formación. Disputa que se resuelve en campo de los valores y de la política, y en la que todo régimen busca incidir ya sea para consolidar su poder hacia fuera y dentro del Estado, como para buscar aumentar su base de sustentación. Esta caracterización del Estado y de la acción de Gobierno, se relacionan directamente con la idea de que las políticas públicas no son otra cosa que “el Estado en acción”⁴ y, por ende, es absolutamente imposible escindirlas de un esquema mayor de ideas y de un núcleo de politicidad que le es inherente. Se desprende de lo dicho, que las políticas no sólo no pueden ser abstraídas del escenario de disputa en que está inmerso el Estado, sino principalmente que los instrumentos que las componen (producto de decisiones políticas sobre el “qué” y el “cómo” hacer las cosas) tampoco son “neutrales” al mismo. Los instrumentos de política han sido definidos como mecanismos y técnicas para implementar o dar efecto a las

políticas públicas (Salamon, 2002, citado por Sarthou, 2015). A la vez, cada política pública

es implementada a través de uno o un conjunto de instrumentos específicos: leyes, cuotas, premios, sanciones, permisos, prohibiciones, accesos y restricciones. La diversidad y complejidad de estos instrumentos varía significativamente según sea el área de política de que se trate (Vedung, 2011); éstos rara vez se seleccionan sobre la base de su aplicabilidad y efectividad; son otros los criterios y elementos que inciden en su elección (Sarthou, 2015: 151).

A modo de resumen, pensamos el Estado como históricamente situado, donde su “rol” no está predeterminado sino que se resuelve en el campo de la política y es resultado de una disputa mayor que la contiene. A la vez, su accionar no puede ser escindido ni de sus objetivos estratégicos ni de sus posicionamientos tácticos, y tiene en sus políticas públicas su más fiel expresión. Políticas que toman forma a partir de los instrumentos por los cuales se materializan. Instrumentos que cobran sentido (analítico y práctico) dentro de una estrategia que los contiene y un posicionamiento táctico que les da forma. Analizar esta relación es el objetivo central de nuestra perspectiva, y son los instrumentos de políticas públicas los medios para alcanzarlo.

Desde los instrumentos, una mirada diferente de las políticas públicas

La tradición de estudios sobre los instrumentos ha acompañado desde sus comienzos al análisis de políticas públicas, aunque su desarrollo ha sido marginal en comparación con la atención puesta en otros aspectos de las mismas. Pero fue el desarrollo y la diversificación de los instrumentos de política pública, así como la acumulación de programas y dispositivos que acompañaron la dinámica de crecimiento del Estado durante el siglo XX, los que funcionaron como principal impulso para este campo de estudios (Sarthou, 2015). Campo

4 Meny y Thoenig señalan que el estudio de las políticas públicas no es otra cosa que “el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad” (1992: 7).

en el cual conviven varias perspectivas, de las cuales daremos cuenta siguiendo el desarrollo histórico (y teórico) que propone el trabajo de Sarthou (2015).

Podemos afirmar que el interés por los estudios centrados en los instrumentos de políticas públicas es heredero directo de los análisis que trabajaron la diferenciación entre los distintos tipos de políticas públicas, sobre las cuales los gobiernos "echan mano" para alcanzar sus objetivos. El trabajo de Lowi (1972) es medular en este tipo de estudios, ya que realiza un análisis sobre la formulación de políticas sectoriales, en los que se presta especial atención a las distintas modalidades de la intervención (diferenciando entre políticas de distribución, de regulación, de redistribución y constitutivas), donde cada modalidad construye una "arena" de poder con características singulares. Esta mirada sobre el efecto de la "política" sobre las "políticas públicas" abona las perspectivas que identifican a las políticas públicas como "instrumentos para el ejercicio efectivo del poder, con independencia de la direccionalidad o la intencionalidad con la que dicho poder se ejerce" (Sarthou, 2015: 152). Por otra parte, el impulso que tuvieron los estudios sobre la implementación de políticas públicas a partir de la década del 1970 (especialmente en los Estados Unidos) corrieron la atención del momento de la "decisión" para orientarla hacia el "complejo y conflictivo" proceso de implementación, etapa en la que se involucran fuertemente los instrumentos de las políticas públicas, y en la cual no sólo se puede analizar el "porqué" de la elección de cada instrumento, sino también los efectos que producen.

Desde la década de 1980, existe un intento de clasificación de los instrumentos con el objetivo de conformar una "tipología" (con una infinidad de variaciones) que permita establecer un vínculo entre la formulación y la implementación de la política, así como un análisis más profundo sobre el proceso de toma de

decisiones. Es en esta década, donde aparece un texto fundamental e iniciático sobre el estudio "específico" de los instrumentos de las políticas públicas del autor Christopher Hood (1983)⁵, en el cual propone una clasificación, ya no de las políticas públicas sino de los instrumentos de las políticas públicas, o como los denominaba el autor de las "herramientas de gobierno". Las clasificaciones son tantas como los autores que abonaron este campo. Si bien el objetivo de las mismas en sus comienzos fue mejorar la "descripción", más tarde buscaron contribuir a su "prescripción" (Howlett, 2005, citado por Sarthou, 2015) intentando establecer criterios que guíen el proceso de elección de los instrumentos, ya que al mismo se lo vinculaba directamente al éxito o fracaso de la política pública. De esta manera, se incorporaba al análisis de los instrumentos los "efectos" que provocan los mismos.

Por otra parte, y siguiendo a Portillo, a diferencia de los autores anteriores "Linder y Peters rechazan todo tipo de tipologías. Para ellos, lo importante es entender los instrumentos desde un criterio subjetivo; es decir, desde las percepciones y contextos de los tomadores de decisiones, quienes tienen a su cargo la resolución del problema" (2011: 32). Una perspectiva diferente, en la cual los autores analizan los "efectos" de los instrumentos, pero en relación al logro de los objetivos de la política, tomando como variable el contexto político particular en el cual se inscribe, y en donde el encargado de tomar las decisiones decide cual es el más conveniente.

Por último, y desde la cual se posiciona este trabajo (aunque con diferencias, en algunos casos no menores), existe la perspectiva de los Instrumentos de Acción Pública

5 Hood, Ch. (1983). *The Tools of Government*. Londres: Macmillan.

(IAP)⁶, centrada en analizar el conjunto de problemas vinculados a la elección y la utilización de herramientas, técnicas o dispositivos que permitan materializar y operacionalizar los programas de la acción gubernamental. Para esta corriente, la presencia de determinados instrumentos permite poner en relieve la intencionalidad política de su elección, principalmente en relación a la orientación de conductas individuales y colectivas (Lascoumes y Simard, 2011, citado en Martínez y Larrambeberé, 2015). Este punto es de gran importancia para nuestro trabajo, veamos las razones.

Si aceptamos, como lo afirma O'Donnell (1980), que formular e implementar políticas públicas es la esencia de la actividad estatal, y que la probabilidad de incidir exitosamente sobre ciertos problemas públicos o cuestiones sociales descansa en cómo el gobierno construye, define o elige los instrumentos de una política (Eliadis, *et. al.*, 2005), el modo en que estos son configurados condiciona la capacidad de intervención estatal frente a la diversidad de problemas que afectan a la sociedad. En palabras de Martínez y Larrambeberé, “la perspectiva de los instrumentos de la acción pública aborda la forma en que se operacionaliza la racionalidad gubernamental (Laborier y Lascoumes, 2005), es decir, la forma en que se establecen para el ejercicio de gobierno determinados fines, estrategias, mecanismos y un campo de intervención (Bruno, 2006)” (2015: 188). De esta manera, un análisis instrumental de las políticas públicas no solamente nos puede informar sobre la “naturaleza” de los instrumentos que participan, sino principalmente sobre los “efectos” que se producen al momento de intervenir.

6 Entre los autores que se inscriben en esta corriente podemos identificar a Halpern, *et. al.* (2014); Lascoumes y Le Gales (2005); Lascoumes y Simard (2011); entre otros.

Es por esto último, que los instrumentos no son considerados como dispositivos neutros, ya que estructuran una política pública de acuerdo con su propia lógica, y son portadores de valores alimentados por una interpretación de lo social (Lascoumes y Le Galés, 2004). De esta forma los instrumentos son vistos como la materialización de una teoría política, partiendo de una mirada que aborda de manera integral, lo que los anglosajones llaman la *politics* y la *policy*⁷. Otro aspecto interesante del enfoque aquí presentado es que considera, como afirma Portillo (2011), que los instrumentos “están en constante movimiento, no son estáticos. Fluyen en función de la dinámica sociopolítica y según su propio ritmo: provocan efectos esperados e impactos no previstos. *Muchas veces pueden tener limitaciones conscientes con el fin de lograr objetivos políticos*”⁸ (Howlett, 2005: 3). Apartándose de una mirada funcionalista muy extendida en este campo de estudios, a los instrumentos no se los concibe como simples elecciones “técnicas” dentro de una gama de opciones. Principalmente, porque lo que está en juego no es sólo encontrar una manera “eficaz” de resolver un problema público en particular, sino especialmente definir la influencia relativa que tendrán los diversos intereses en la evolución de una política pública. Por último, y haciendo propias las palabras de Muñoz Erasó, estos autores definen a los instrumentos de políticas públicas como

un tipo particular de institución en “el sentido sociológico de su término” (Lascoumes y

7 En palabras de Bernazza (2011), “*Policy*, en el inglés moderno, refiere a la administración de los asuntos públicos, alejándose del concepto *politics*, que existe en el inglés para referir a la acción política en toda su extensión –arte, doctrina, opinión, juego de intereses–”.

8 El subrayado es nuestro.

Le Galès, 2012:23) que produce efectos específicos, independientemente del objetivo que se persigue (el objetivo que se les atribuye). De este modo, los instrumentos asumidos como “instituciones” pueden estructurar la política conforme a sus propias lógicas y constituirse en el “corazón” del análisis de las políticas públicas (Hall, 1996) (2015: 38).

Por otra parte, siguiendo la interpretación que hace Sarthou (2015), los autores identifican distintos niveles de observación:

- **El Instrumento:** un tipo de “institución” social como, por ejemplo, un censo, un mapa, una regulación, un impuesto;
- **La Técnica:** un dispositivo concreto que operacionaliza el instrumento, por ejemplo: una nomenclatura estadística, un tipo de representación gráfica, un tipo de ley o decreto;
- **Y la/s Herramienta/s:** micro dispositivos dentro de una técnica, tal como, una categoría estadística, un tipo de obligación prevista en un texto legal, la presencia/ausencia de sanción.

A esta definición de los instrumentos como “*un tipo particular de institución*” es necesario desarrollarla, a los fines de ir posicionando nuestra perspectiva. Retomando a Sarthou, para Lascoumes y Legales,

los instrumentos son instituciones, entendidas a través de la noción de Powell y Di Maggio (1991) como un conjunto más o menos coordinado de normas y procedimientos que gobiernan la interacción y el comportamiento de actores y organizaciones. De este modo, los autores sostienen que las instituciones proveen un marco estable, dentro del cual la anticipación reduce la incertidumbre y estructura la acción colectiva (2014: 98).

Aunque con matices, ya que se refieren a una “tipo particular de institución”, tanto Lascou-

mes como Gales se posicionan teóricamente desde el neoinstitucionalismo sociológico (Portillo, 2011). En este punto del apartado, es necesario realizar un primer desplazamiento teórico en relación al enfoque que venimos desarrollando. Si bien compartimos los lineamientos generales de este enfoque y (especialmente) las dimensiones analíticas que se proponen, al asumir una definición de los instrumentos de políticas públicas como “*un tipo particular de instituciones técnicas y sociales*”, se privilegia una mirada centrada en la estabilidad y en la posibilidad de predecir conductas y posibles efectos, por sobre una perspectiva que busque establecer líneas de correspondencia entre los objetivos y los fines que organizan (según nuestro punto de vista) el modo de intervención de los instrumentos. La atención privilegiada en las instituciones y en las formas institucionales en detrimento de los fines y objetivos a cuya consecución se ordenan, no sólo priva de significado y utilidad sustantiva al análisis (Vilas, 2011), sino que soslaya el carácter históricamente situado de las instituciones. En línea con los argumentos de Vilas, creemos que es necesario establecer “correspondencias” entre los objetivos, estrategias y los instrumentos que hacen a la gestión de un gobierno y sus políticas públicas. Principalmente a los fines analíticos, ya que consideramos importante al momento de analizar los instrumentos de las políticas públicas enmarcarlos en una estrategia mayor de la cual se desprenden y de una “necesidad” táctica que les da parte de su sentido. Estas ideas no sólo nos “desmarcan” (en parte) de las perspectivas que presentamos sobre los instrumentos de políticas públicas, sino que nos “obligan” a empezar a construir un enfoque que asuma el carácter táctico y/o estratégico de los instrumentos, las técnicas y las herramientas que se ponen en juego al momento en que el Estado construye una política pública. El concepto de *Dispositivo de Gestión Estatal (DGE)* es parte de este camino. Profundicemos esta idea.

Los Dispositivos de Gestión Estatal (DGE), en busca de su sentido estratégico

Nuestra postura toma distancia de la mirada “tecnicista” de los instrumentos de políticas públicas (muy difundida desde el enfoque del *New Public Management*, especialmente durante los años noventa en la Argentina) que intentó focalizar la discusión sólo en los instrumentos, resguardando del análisis y el debate a los objetivos y a los contenidos que se adoptan y ejecutan a través de los mismos; como así también del enfoque neoinstitucionalista, que si bien se diferencia en la despolitización total de los instrumentos, demarca su espacio analítico en las regularidades que construyen los instrumentos más que en su correspondencia (insoslayable, para nuestra perspectiva) con el sentido táctico y estratégico que, a nuestro entender, “impregna” el accionar del Estado. Por otro parte, y es importante remarcarlo, nuestro enfoque recupera mucho del campo de estudios sobre los instrumentos de políticas públicas, transformándose en nuestro principal desafío (teórico y analítico) recuperar el análisis instrumental, pero desde una perspectiva diferente. Una perspectiva en donde el problema no sean solamente los instrumentos y/o el modo en cómo se los selecciona para cada situación; ni la búsqueda focalizada en desentrañar su naturaleza y/o complejidades; sino una perspectiva que tenga como principal objetivo buscar correspondencias entre los instrumentos, técnicas y herramientas que intervienen en una política pública, y los sentidos estratégicos y/o tácticos que atraviesan y que “guían” la acción estatal.

Nuestra intención entonces es “focalizarlos” en los instrumentos de políticas públicas como una estrategia analítica que nos permita ir encontrando respuestas a las vacancias planteadas en el marco teórico que asumimos. Es en relación a este desafío teórico que introducimos el concepto de *Dispositivo de Gestión*

Estatral (DGE), no sólo como un aporte a este campo de estudios, sino principalmente con el objetivo de vincular la perspectiva de los instrumentos de políticas públicas con nuestra mirada sobre el Estado y sus políticas públicas. En otras palabras, la decisión de abordar a los instrumentos de políticas públicas desde el concepto de *DGE*, si bien nos demarca un campo de estudios en el cual insertar (y con el cual discutir), nos permite asumir una mirada sobre los instrumentos de políticas públicas en correspondencia con el marco teórico que asumimos. Esta operación teórica no sólo obedece a la intención de aportar a la construcción de un modelo analítico alternativo a las perspectivas tanto del *New Public Management* como la neoinstitucional, sino principalmente a la “necesidad” de construir herramientas que nos permitan dar cuenta (desde nuestro posicionamiento teórico) de los cambios ocurridos al nivel de la gestión del Estado en la Argentina. Avancemos sobre nuestra propuesta.

Al utilizar el concepto de dispositivo⁹, hacemos referencia a un “conjunto heterogéneo de relaciones entre prácticas, instituciones, discursos, normas, procedimientos y saberes para hacer frente a una urgencia y conseguir un efecto” (Agamben, 2005: 1). Un dispositivo implica líneas de fuerza que van de un punto singular a otro formando una trama, una red de poder, saber y subjetividad. Pero principalmente, las relaciones que pueden existir entre los diferentes elementos que conforman esa red, sus interacciones y la singular-

9 Si bien adoptamos el concepto de dispositivo de Agamben (quien a su vez lo toma de la obra de Michel Foucault), hacemos un uso totalmente utilitario del mismo (autorizados por el concepto de “caja de herramientas” del propio Foucault) escindiéndolo de su marco teórico general. La misma operación teórica la realizamos con la aplicación del concepto hecha por Dallorso.

ridad de éstas en cada circunstancia. Es decir, una naturaleza esencialmente *estratégica* que supone cierta manipulación de relaciones de fuerza, bien para desarrollarlas en una dirección concreta, bien para bloquearlas, o bien para estabilizarlas, utilizarlas, etcétera. Es esta característica “productiva” la que nos interesa especialmente, ya que guarda relación directa con los diseños estratégicos que orientan el ejercicio del poder político. Las palabras de Dallorso (que también retoma a Foucault) en su texto sobre la utilización del concepto de dispositivo para el estudio de políticas sociales son muy precisas:

Un dispositivo es, entonces, el resultado de la permanente relación que un conjunto heterogéneo de elementos mantienen entre sí. De este modo, el dispositivo consiste en una composición de una pluralidad de piezas en continuo estado de variación, entonces, el dispositivo supone una sistematicidad pero esta sistematicidad es ante todo la de lo múltiple, la de la conectividad. En otras palabras, una sistematicidad ya no de lo clausurado y de lo cerrado sino de lo abierto y de lo indeterminado (2013: 5).

Las definiciones de dispositivo como un “conjunto heterogéneo” y de un sistema abierto e indeterminado, las asumimos desde nuestro marco teórico con la “intención” de presentar una mirada “dinámica” sobre los instrumentos que intervienen en una política pública, sin negar su pertenencia al contexto que los contiene (y los condiciona). Esto nos permite otorgarle sentido táctico y estratégico, en clara correspondencia con el entramado general del que son parte.

El sentido táctico y/o estratégico que asumen los dispositivos encuentra en las técnicas y herramientas que intervienen en una política pública los soportes materiales de los lineamientos más generales que los contienen. Esta hipótesis es de suma importancia para la construcción de nuestra perspectiva, ya que no sólo vincula fuertemente a los dispositivos

con un sentido superior que los “enmarca”, los “orienta” y les “da forma”, sino que establece una relación funcional entre estos. Es aquí donde recuperamos nuestra mirada sobre el Estado, porque si (como desarrollamos en nuestro marco teórico) la acción estatal no puede ser escindida del régimen político que la conduce, ni de la disputa mayor que la contiene, sus políticas públicas (y por ende los dispositivos que las componen e intervienen en su implementación), tampoco. Y a la vez, toda política pública necesita de instancias y/o soportes donde materializarse, y por las cuales desplegarse y ponerse en juego.

En relación con estas ideas, creemos necesario desarrollar una perspectiva analítica que, si bien hace foco en los instrumentos de políticas públicas, tenga como principal objetivo establecer lazos de correspondencia y funcionalidad táctica y/o estratégica entre los dispositivos, con el régimen político en el cual están enmarcados. Es decir, que si a partir de un análisis general se logra desentrañar (aunque sea en parte) el sentido estratégico que se asume un dispositivo al momento de intervenir en una política pública, con un análisis instrumental de la misma podríamos inferir el posicionamiento táctico de los elementos que intervienen. Esto nos permite acercarnos a una definición conceptual de los *Dispositivos de Gestión Estatal (DGE)*, entendiendo a los mismos como: *una trama de elementos heterogéneos, atravesados por un sentido estratégico que los impulsa, y un posicionamiento táctico que le otorga en parte sentido a su acción*. Porque si bien estamos de acuerdo que cuando una política pública se pone en acción, los instrumentos le otorgan cierta “estructura” a las acciones y cierto grado de anticipación, desde el concepto de DGE aparecen como elementos de mayor relevancia (principalmente a los fines analíticos) el sentido táctico y/o estratégico por los cuales circulan y son atravesados los instrumentos de políticas públicas.

Abordar a los instrumentos de políticas públicas desde el concepto de *Dispositivo de Gestión Estatal (DGE)* no sólo nos permite insertar el concepto dentro del continente teórico que asumimos, sino que nos “obliga” a definir una metodología analítica que se corresponda con el mismo. Es en relación a esto último que consideramos necesario realizar un mayor énfasis en la noción del procedimiento de la política. Énfasis que escapa de la idea de realizar un juicio sobre el “éxito” o “fracaso” de las políticas públicas, ya que lejos de medir resultados o desvíos, lo que se intenta es dar cuenta sobre los procesos que intervienen y las dinámicas que se crean cuando las mismas se ponen en funcionamiento. Esto nos obliga a definir una estrategia analítica que lejos de centrarse en la discusión sobre el “origen” y/o la “naturaleza” de los *DGE* analizados, decida orientar su mirada a los “efectos” que estos generan, sustituyendo la “clásica” entrada por la “sustancia” de las políticas. Este tipo de análisis, nos podría informar sobre las instancias de gestión concreta por las cuales circula y se distribuye el poder, transformándose en lugares de tensión al momento en que se constituyen en “arenas” de disputa, donde cada actor pone en juego su propia fortaleza. Pero fundamentalmente, y en relación a los objetivos de este trabajo, nos puede dar indicios (a partir del análisis de las técnicas y de las herramientas que intervienen) de: a) desde dónde parten las principales decisiones; b) qué técnicas las refuerzan/debilitan; c) cómo se distribuyen los roles; d) qué actores se incluyen/excluyen; e) qué prácticas y/o saberes se construyen y cuáles se utilizan para garantizar resultados o para reposicionar internamente a algún actor, entre otras dimensiones a construir.

A modo de conclusión

Formular e implementar políticas públicas es la esencia de la actividad estatal. El modo en cómo el Estado construye, define o elige los instrumentos de una política pública condi-

ciona fuertemente su capacidad de intervención frente a la diversidad de problemas que afecta a la sociedad. Intervención que resuelve su forma y contenido en el campo de los valores y de la política, asumiendo una mirada sobre el Estado más que como un reservorio de lo instituido como campo de lo instituyente. Una mirada diferente ante un cambio de paradigma en la gestión del Estado Nacional argentino iniciado en los primeros años del siglo XXI. Un cambio, que propone un debate en el campo científico sobre las políticas públicas, sus enfoques, y los marcos teóricos y analíticos en el que se inscriben, muchos de los cuales fueron puestos en crisis a partir de este proceso. Debate en el cual incorporamos nuestra propuesta de recuperar el campo de estudios sobre los instrumentos de políticas públicas, pero desde un enfoque situado en “nuestro” país y para “nuestro” Estado, y en directa relación con las ideas que asumimos como marco teórico.

Consideramos que el análisis instrumental de las políticas públicas, más que un aporte para comprender su funcionamiento y sus efectos, puede convertirse principalmente en una manera de informarnos sobre cómo se configura (y reconfigura) el propio accionar estatal. Pero, para que nuestro análisis nos permita abordar (aunque sea en parte) la complejidad del tema, es necesario recurrir a un enfoque que si bien ponga el énfasis en los instrumentos, técnicas y herramientas a través de los cuales el Estado construye sus políticas públicas, tenga como principal objetivo establecer lazos de correspondencia entre estos últimos y el sentido estratégico y/o táctico que atraviesa el accionar del Estado. En otras palabras, nos proponemos un análisis instrumental de los elementos que componen los *Dispositivos de Gestión Estatal* como una “puerta de entrada” a las políticas públicas, pero principalmente, como una estrategia analítica que nos permita contribuir al conocimiento del propio Estado. Nuestra propuesta

de los *Dispositivos de Gestión Estatal*, creemos, va en ese sentido. Sin duda, se trata solamente de un primer paso de un camino todavía en construcción.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). *La implementación de las políticas*. México: Porrúa.
- Bernazza, C. (2011). Proyectos nacionales o políticas de Estado. Aportes al lenguaje de la política. *Revista Reseñas y Debates*. 65, 1-4.
- Dallorso, N. (2013). Alcances del concepto de dispositivo para el estudio de políticas sociales. C. Abdo Ferez, D. Pierbattisti, Ma. C. Rodríguez, M. Galvani (Comps.). *Nuevos Horizontes de la investigación social: Artículos seleccionados de las VI Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto Gino Germani*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO-IIGG.
- De Piero, S. (2012). Los años Kirchneristas: Recentrizar el Estado. *Revista Aportes. Asociación de Administradores Gubernamentales*. N° 30, 169-180.
- Eliadis, P., Hill, M. M., & Howlett, M. (2005). *Designing government: from instruments to governance*. McGill - Queen's Press - MQUP.
- García Delgado, D. (2003). *Estado-Nación y la crisis del modelo. El estrecho sendero*. Buenos Aires: Norma.
- García Delgado, D. (2013a). Entrevista breve a García Delgado. En *Revista Cuestiones de Sociología* N° 9, 2013.
- García Delgado, D. (2013b). Editorial. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año I, N° 1, pp. 14-18. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- García Delgado, D. & Ruiz del Ferrier, M. C. (2013c). El nuevo paradigma: Algunas reflexiones sobre el cambio epocal. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año I, N° 1, pp. 64-81. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Gradin, A. (2013). *Estado, dispositivos de gestión y territorio: la participación de los movimientos de desocupados en los programas de asistencia al desempleo (2002-2011)*. Buenos Aires: Boletín Institucional Área Estado y Políticas Públicas, FLACSO Argentina. Disponible en http://politicaspublicas.flacso.org.ar/files/produccion_academica/1395237438_agustina-gradin.pdf
- Gradin, A. & Tiranti, S. (2012). Del Programa Trabajar al Programa de ingreso social con trabajo. Argentina Trabaja: los nuevos dispositivos de gestión y su impacto en el gobierno local. En *XI Seminario Red Muni: Repensando la Agenda Local*. Buenos Aires: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Grindle, M. (1997). *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sector of Developing Countries*. Harvard: Harvard University Press.
- Hood, Ch. (1983). *The Tools of Government*. Londres: Macmillan.
- Howlett, M. (2005). *What is a Policy Instrument? Tools, mixes, and implementation styles*. En Pearl Eliadis, Margaret M. Hill y Michael Howlett (Eds.). *Designing Government: From instruments to governance*. (pp. 31-50). Montreal: McGill Queen's Press MQUP.
- Lascoumes, P. & Le Gales, P. (2007). Introducción: Understanding public policy through its instruments from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*. 20 (1), 1-21.
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2012). *Sociologie de l'action publique: Domaines et approches*. Paris: Armand Colin.
- Linder, S. H. & Peters, B. G. (1993). Instrumentos de Gobierno: percepciones y contextos. *Gestión y Política Pública*. Volumen II, N° 1. Disponible en: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.II_No.I_1ersem/LSH_Vol.II_No.I_1ersem.pdf (revisado el 10 de junio de 2015).
- Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public administration review*. 32 (4), 298-310.
- Martinez, L. & Larrambeberre, V. B. (2015). La instrumentación en España de las políticas europeas de emprendimiento: ¿Creación de empleo o profundización de la crisis del em-

- pleo asalariado? *Revista Eletrônica de Ciência Política*. 6. (1).
- Meny, I. & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Meyer, J. W.; Rowan, B.; Powell, W. & Di Maggio, P. J. (1991). The new institutionalism in organizational analysis. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: Chicago Distribution Center.
- Muñoz Eraso, J. P. (2015). *Los instrumentos de la política de lucha contra la pobreza rural en Colombia: Análisis del Proyecto Pademer y el Programa Oportunidades Rurales. Tesis doctoral*. Quito: FLACSO Ecuador.
- Oszlak, O. (1980). Políticas Públicas y Regímenes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios Cedes*. 3. (2).
- Oszlak, O. & O'Donnell, G. (1981). Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. *Documentos del CEDES*. (4).
- Parsons, W. (2013). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México D. F.: FLACSO México.
- Perelmiter, L. (2007). ¿Es posible la debilidad estatal? *Papeles de Trabajo. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales*. Año I, Nº 2. Buenos Aires: UNSAM.
- Portillo, S. R. V. (2011). *La nacionalización pactada: Una nueva forma de gobernanza sobre el gas boliviano*. Ecuador: FLACSO Ecuador.
- Repetto, F. (2003). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. Ponencia presentada en el VIII Congreso del CLAD. Panamá.
- Rey, M. (2011). Capacidad Estatal, instituciones y liderazgo político en la Argentina de la post-convertibilidad. Buenos Aires: Carrera de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). 29.
- Rey, M. (2014). Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del Siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Año II, Núm. 2, 115-139. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Salamon, L. M. (Ed.). (2002). *The tools of government: A guide to the new governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Sarthou, N. (2014). Entendiendo la política pública a través de sus instrumentos: El Programa de Incentivos a Docentes Investigadores de Universidades Nacionales. *DAAPGE*. Año 14, Nº 22, 71-102. Santa Fe: UNL.
- Sarthou, N. F. (2015). Los instrumentos de política como enfoque de análisis de los sistemas de pago al mérito: Contribuciones analíticas a partir del caso argentino. *Perfiles educativos*. 37 (149). 150-168.
- Tiranti, S. D. (2014). *Nación y municipios: Nuevos dispositivos de gestión en el territorio: una mirada desde el conurbano bonaerense (2004-2012). Tesis de Maestría*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Vilas, C. (2002). *La piedra en el zapato: Estado, instituciones públicas y mercado*. En L. Campos Aragón (Coord.). *La realidad económica actual y las corrientes teóricas de su interpretación*. 13-39. México: Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México/Miguel Ángel Porrúa.
- Vilas, C. (2011a). *Política y Políticas Públicas en América Latina*. En C. Fioramonti y P. Amaya (Comps.). *El Estado y las políticas públicas en América Latina*. Pp. 37-74. La Plata: AECId/COPPPAL/Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires.
- Vilas, C. (2011b). ¿Política Social: hacia un nuevo paradigma? Recuperado de: <http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/12-politicas-publicas/77-politica-social-hacia-un-nuevo-paradigma>.
- Vilas, C. (2012). Instituciones: ni tanto ni tan poco. *Revista Aportes. Asociación de Administradores Gubernamentales*. Nº. 30, 43-51.