

MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN ARGENTINA (2015–2019), DISCURSO POST-BUROCRÁTICO Y PRÁCTICAS DISRUPTIVAS DURANTE EL GOBIERNO DE CAMBIEMOS

DANIEL D'ERAMO¹

FLACSO-Argentina
dderamo@untdf.edu.ar

El presente trabajo se propone analizar algunos aspectos de la modernización del Estado “por ruptura” implementada por el gobierno de Macri. La idea de “ruptura” se la piensa aquí no solo en relación a la gestión kirchnerista sino en relación al propio paradigma gerencial que se invoca, una modernización post-burocrática en lo discursivo, pero con prácticas disociadas e incluso disruptivas que contradicen en gran medida la propia lógica gerencial de la Nueva Gerencia Pública. Se analizan para ello algunas ideas que surgen del Plan de Modernización del Estado (PME) aprobado mediante Decreto 434/2016, para luego poner foco en tres prácticas disruptivas con relación a la lógica gerencial del paradigma invocado: la presencia “visible” y protagónica de los CEO’s; la centralidad del fenómeno comunicacional en torno a la llamada “post-verdad” y el uso de tecnologías y redes sociales.

Palabras clave: Modernización organizacional, Posburocracia, Élites, Cooptación, Prácticas disruptivas.

1 Politólogo graduado en la Universidad del Salvador. Especializado en Gestión de Gobierno. Secretario de Gestión Pública del Gobierno de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, en el período 2016–2019. Actualmente Docente-Investigador dedicación exclusiva de la UNTD a cargo de la coordinación de la Licenciatura en Administración Pública. Elaborando tesis aprobada en el marco de la Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo FLACSO-Argentina.

MODERNIZATION OF THE STATE IN ARGENTINA (2015-2019) POST-BUREAUCRATIC SPEECH AND DISRUPTIVE PRACTICES DURING THE GOVERNMENT OF CHANGE

This paper aims to analyze some aspects of the modernization of the State “by rupture” implemented by the Macri government. The idea of “rupture” is thought here not only in relation to Kirchnerist management but also in relation to the management paradigm that is invoked, a post-bureaucratic modernization in the discursive but with dissociated and even disruptive practices that largely contradict the own managerial logic of the New Public Management. For this purpose, some ideas that arise from the State Modernization Plan (PME) approved by Decree 434/2016 are analyzed, and then focus on three disruptive practices in relation to the managerial logic of the invoked paradigm: the “visible” and leading presence of the CEO’s; the centrality of the communication phenomenon around the so-called “post-truth” and the use of technologies and social networks.

Keywords: Organizational modernization, Posburocracy, Elites, Cooptation, Disruptive Practices

EL PLAN DE MODERNIZACIÓN Y LAS CAPACIDADES ESTATALES

Fue (Barzelay, 1999) quien bautizó como pos-burocrático al paradigma que en la transición hacia el siglo XXI se disputaría con el modelo burocrático weberiano el dominio del saber sobre la organización de la empresa estatal, en un tiempo de cambios institucionales y organizacionales. Dicho nombre resultaba el más adecuado para dar cuenta de un paradigma que era visto como el resultado de una evolución histórica y cuyos conceptos “*se hallan profundamente condicionados por sus relaciones lineales con los del paradigma burocrático que los precedió*” (Barzelay, 1999:966).

En verdad los enfoques que actualmente se disputan el conocimiento sobre la gestión de las organizaciones están, de manera esquemática, diferenciados según su posicionamiento con relación al enfoque de la burocracia weberiana.

Mientras el post-burocrático o gerencial se muestra más crítico, pretenciosamente superador y por tanto proclive al distanciamiento, el neo-weberiano estaría caracterizado por una defensa actualizada de los pilares básicos del modelo que supo analizar Weber, en el marco de un camino de redescubrimiento habilitado por las propias deficiencias del paradigma desafiante (Olsen, 2005).

Inspirado por la Nueva Gerencia Pública (NGP) el paradigma post-burocrático es también y al mismo tiempo antiburocrático (Ramió, 2017), posición que tuvo una fuerte presencia en el discurso oficial desde el comienzo de la gestión de Cambiemos y marca el espíritu del (PME) aprobado mediante el Decreto 434/2016, presentado por el entonces Ministro Ibarra como “*una batalla sin respiros contra la burocracia estatal*”².

Esta postura manifiestamente antiburocrática no resulta nueva ni extraña pero en algún sentido refuerza la condición de tardío de este nuevo ciclo neoliberal en Argentina dado que se trata de una diatriba que fue perdiendo la intensidad que supo tener en los 80 y en los 90 de la mano de la escuela anglosajona.

2 La Nación: <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-gobierno-pone-en-marcha-una-batalla-contra-la-burocracia-de-la-planta-estatal-nid1974168>

En una época plagada de fracasos reformistas, predomina una suerte de principio de libre determinación que recomienda a las burocracias estatales darse sus propios modelos y estrategias de rediseño organizacional (Olsen, 2005) e incluso de recuperar el sentido y la perspectiva institucional que debería guiar toda reforma administrativa que se precie de institucional en el marco de un Estado democrático (Echebarria Ariznabarreta, 2000).

El de “modernización”³ reaparece otra vez como un significativo central. Una de las primeras propuestas del Ministro Ibarra fue cambiar el nombre del Consejo Federal de la Función Pública (CO.Fe.FuP.), ámbito histórico creado en 1992 para el tratamiento federal de los asuntos institucionales que hacen a la gestión pública, por el de Consejo Federal de Modernización (CO.FE.MOD.). El cambio de nombre finalmente se aprobó en la segunda reunión no sin fuertes discusiones en el medio y no por unanimidad.

Y no resulta difícil ver en ello, y nuevamente, un intento más de reforma administrativa restringida que solo se propone cambios organizacionales y tecnológicos. Esta postura antiburocrática que asume el PME no es necesariamente como en épocas anteriores, parte de un discurso anti-estatal, como sí lo fueron las reformas de primera generación recetadas por el Consenso de Washington respecto de la conveniencia de un Estado mínimo.

El pedido fue que al menos se incluyera una leyenda que permitiera saber que se trataba de un Consejo Federal que trata los temas de gestión pública. La sola idea de modernización, idea por cierto para nada nueva en la tradición neoliberal de las reformas, adquiriría un sentido absoluto que perdía de vista la existencia de otros

3 Interesa comentar que una de las primeras propuestas del Ministro Ibarra fue cambiar el nombre del Consejo Federal de la Función Pública (CO.Fe.FuP.), ámbito histórico creado en 1992 para el tratamiento federal de los asuntos institucionales que hacen a la gestión pública, por el de Consejo Federal de Modernización (CO.FE.MOD). El cambio de nombre finalmente se aprobó en la segunda reunión no sin fuertes discusiones en el medio y no por unanimidad. El pedido fue que al menos se incluyera una leyenda que permitiera saber que se trataba de un consejo federal referido a la función pública. Hubo acuerdo para ello, pero en rigor de verdad se trata de una identificación que no surge de manera inmediata. La modernización adquiriría un sentido absoluto y en sí misma como para reclamar un consejo federal que así nombrado podía absorber los otros consejos federales existentes, superposición que no tardó en ponerse de manifiesto cuando empezaron a tratarse temas en el nuevo Consejo Federal para la Transparencia que son temas de gestión pública.

Consejos Federales que existen en Argentina respecto de otras áreas de gestión. Finalmente el pedido fue aprobado.⁴

Así, en los considerandos del Decreto 434/2016 se afirma como condición necesaria “*mejorar [las capacidades]⁵ del Estado para el desarrollo económico, social y productivo del país*”, expresión que está lejos del orden del discurso de la primera generación neoliberal de reformas en Argentina y en la región durante los 80.

Sin embargo, detrás de esta repentina apelación a las capacidades estatales, no debe verse una herejía o una repentina conversión ideológica; las capacidades del Estado son aquí concebidas de manera instrumental desde su dimensión organizacional y de servicio; alude a capacidades que resulten en un Estado “*transparente, innovador, ágil y cercano. Un Estado al servicio de la gente*”.⁶

Más allá de los matices clasificatorios que ofrece una vasta literatura presentada en Bonifacio (2019), podemos básicamente acordar con Repetto (2004) que cuando hablamos de capacidades estatales hacemos referencia a un compuesto inescindible formado por capacidades políticas y administrativas que deben poseer “*las instancias gubernamentales de plasmar a través de políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social o público*” (Repetto, 2004:8).

Aquí optamos por llamar a unas y otras *capacidades político-institucionales* y *capacidades organizacionales*. Las político-institucionales engloban aquellas capacidades que Repetto (2004) y en general la mayoría de los autores que trabajan el tema, denomina políticas, y que abarcan los recursos institucionales y de poder que supone la relación entre el Estado y el Gobierno, con los actores sociales y políticos.

4 Participé de esas primeras discusiones plenarias como representante titular del Gobierno de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. A la sigla CO.FE.MOD. le seguía la aclaración “*de la función pública*”. Poco después se conformó un Consejo Federal para la Transparencia cuyos temas no tardaron en solaparse por ser temas de clara pertenencia al ámbito de la gestión pública. En general en Argentina hay un Consejo Federal por cada área de gestión.

5 Los corchetes son nuestros.

6 Precisiones del Ministro de Modernización en una entrevista concedida a la Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental AAG Año 23 Número 33 pp. 7-15. Estas capacidades estatales resultan a todas luces insuficientes para cumplir con los objetivos que el propio plan establece, lo cual resulta en una ostensible omisión de otras capacidades político-institucionales y técnicas.

Al hablar de capacidades institucionales queremos destacar que lo institucional no resulta solo una dimensión o marco normativo y regulatorio en el que opera la capacidad estatal sino también un recurso o capacidad en sí mismo, que puede jugar en favor del cumplimiento de objetivos y logros de políticas públicas.⁷

Puesto en otros términos, en las capacidades político-institucionales está involucrado el accionar estatal y gubernamental en “clave pública” (Bernazza, Comotto y Longo, 2015) o su “para qué” asociado a la legitimidad y a la equidad pertinente (Repetto, 2004).

Las capacidades organizacionales remiten al funcionamiento del aparato estatal a partir de la puesta en acción de aquellas habilidades cognitivas, técnicas e instrumentales en las que se apoya la gestión de políticas y que apuntan al “cómo” (Repetto, 2004) del cumplimiento de los objetivos de dichas políticas.

Si tomamos la clasificación que propone Grindle (1997), la capacidad estatal de fijar y garantizar las reglas de juego de la convivencia social y de procesar demandas sociales serían parte de las capacidades que aquí definimos como político-institucionales; aquellas de tipo administrativas y técnicas referidas a la capacidad de diseño y gestión de políticas públicas, serían capacidades típicamente organizacionales. No obstante, cabe reiterar que estamos ante un conjunto interdependiente de capacidades que no operan ni pueden pensarse de manera desvinculada.

En el PME las capacidades estatales aluden aquí *stricto sensu* a la dimensión organizacional del Estado, que es su connotación central en el enfoque post-burocrático, que suele confundirse con el componente institucional de las administraciones gubernamentales (Bonifacio, 2019) y en algún sentido verse también como divorciadas.

7 El conocimiento por parte de los decisores y hacedores de políticas del mapa institucional disponible para analizar la viabilidad y sostenibilidad de una determinada política; el aprovechamiento de una institución existente y no utilizada, la creación de una nueva institución como parte de una política pública determinada pueden ser ejemplos de lo institucional como recurso que sirve a una capacidad de acción. Aunque de manera poco explicitada, y sobre todo en atención a las citas a Gourevitch, Subirats y Goma y Acuña, hace el autor, podemos decir que no se trata de una idea ausente en el texto.

Como bien señala Prats (1998), el Estado es un sistema institucional y también un sistema de organizaciones, lo cual equivale a pensarlo al mismo tiempo como un orden institucional socialmente construido y aceptado para reglar los comportamientos y las relaciones de grupos y organizaciones. Mientras que las organizaciones son precisamente conjuntos criteriosamente ordenados de normas, recursos y capacidades “internas” para lograr objetivos propuestos.

Como sabemos a partir de Max Weber, la burocracia es bajo esta idea la organización racional que adopta internamente el Estado moderno —y no modernizado—, como una construcción socio-histórica legitimada para concentrar los recursos de dominación y administración. La burocracia estatal del siglo XXI está y debe estar indisolublemente asociada a una institucionalidad republicana y democrática; se trata de una cuestión soslayada por los enfoques post-burocráticos que suelen ver los problemas y las soluciones del Estado como problemas organizacionales:

(...) La burocracia es una expresión de valores culturales y una forma de gobernar que tiene un valor intrínseco. Racionalidad y justicia son características de los procedimientos diseñados para alcanzar determinados resultados y no son los resultados en sí mismos. Se supone que los burócratas deben obedecer y constituirse en guardianes de principios constitucionales, de la ley y de determinados estándares profesionales (Olsen, 2005:2).

El invariable sesgo organizacional de la capacidad estatal que caracteriza a la mirada post-burocrática está en la base de los fracasos de las reformas del Estado anteriormente ensayadas (Repetto, 2004), lo que se refuerza si se repara en la relación que necesariamente existe entre dichas capacidades y la finalidad del sujeto público estatal (Bertranou, 2015).

En tal sentido, si bien las capacidades estatales no surgen ni pueden analizarse con prescindencia de aquellas finalidades históricas y contingentes de política pública que surgen de la politización de las cuestiones sociales y de la formación de agenda, tampoco pueden desligarse de aquellas funciones permanentes y constitutivas de un Estado (Bertranou, 2015:40-41).

Siguiendo a Bertranou (2015), es cierto que las capacidades estatales deben precisarse también en relación a la autonomía de la agencia estatal y a sus resultados de política pública, cuestión que abordaremos más adelante cuando tratemos la presencia de los CEO's y la cuestión de la post-verdad como una de las prácticas disruptivas del modelo de gestión gubernamental de Cambiemos.

Digamos entonces que la capacidad estatal siempre debe estar pensada y evaluada en “clave pública”, esto es, en función del aseguramiento de “*la justicia social, la opción por la democracia, el respeto por los derechos humanos, la perspectiva de género y el desarrollo incluyente*” (Bernazza, Comotto y Longo, 2015:23), *cuestiones* que hacen a lo que hoy se entiende por el bien común.

La mirada organizacional desatiende precisamente esa dimensión político-institucional del Estado y por ende de la existencia de lo público, premisa valorativa que da identidad ideológica al neoliberalismo en tanto filosofía de afirmación de lo privado y de los intereses individuales, a los que considera como la verdadera y concreta manifestación de la vida social. “La sociedad no existe” llegó a decir alguna vez Margaret Thatcher, máxima exponente junto con Reagan de la oleada neoliberal que dominó las últimas tres décadas del siglo xx.

Refiriéndose a esta cuestión García Delgado (2017) afirma que la negación de lo público representa bajo el neoliberalismo tardío una regresión al siglo xix hacia un modelo de gestión anterior al Estado de bienestar.

Sin perjuicio de acordar en lo básico, el desinterés por lo público durante la experiencia neoliberal tardía llegó a evidenciar un grado de rechazo y desprecio que nunca hubieran imaginado aquellos liberales que en plena construcción del Estado, debieron —dominación cultural mediante— pensar y aceptar la necesidad de construir una Nación sobre la base de una educación necesariamente “pública”⁸.

8 Recordemos aquella elocuentemente famosa frase de Macri lamentando la situación desgraciada de quienes “caen en la escuela pública”, que representa una negación expresa de una construcción del siglo xix que selló la estatalidad y la nacionalidad en la historia argentina. <https://www.pagina12.com.ar/27018-caer-en-la-educacion-publica>

Pasando a otro de sus considerandos el PME expresa la necesidad de incorporar *“los adelantos tecnológicos producidos en los últimos años, como son el “impacto” (sic) de las redes sociales, el desarrollo de las aplicaciones móviles y las políticas de gobierno abierto”*.

El sesgo tecnológico que adquiere el PME de la gestión Cambiemos es una visión que comparten los analistas críticos y es evidente que la mejora de las capacidades estatales está asociada fuertemente al vector de la tecnología y la digitalización (Grandinetti, 2019). Tres de los cinco ejes que estructuran el PME Decreto 434/2016 son clara y directamente tecnológicos.⁹

Sería desacertado ver aquí una ruptura cuando en verdad se trataría de instrumentos de una tecnología nueva de la que no dispusieron las reformas anteriores y que por esta razón sirven para potenciar un paradigma preexistente. Es decir, bajo la premisa invariante de privilegiar el ámbito de lo privado y los intereses de los actores económicos más poderosos, se aleja discursivamente y estratégicamente sobre todo de la primera generación de reformas; así, nuevos instrumentos tecnológicos de la información y comunicación habilitan nuevos discursos y se erigen en soportes de conocidas premisas ideológicas de despolitización de la administración pública como afirma García Delgado (2017:94).

En la misma línea y en sintonía con lo que venimos diciendo Grandinetti (2019) concluye, luego de evaluar las acciones ejecutadas en relación con los ejes y objetivos del PME que la incorporación de tecnología sobre todo digital es el patrón modernizador dominante, que representa una suerte de paradigma post-NGP, caracterizado por el mantenimiento intacto de la matriz post-burocrática de la NGP.

Dicho paradigma, históricamente centrado en la eficiencia gerencial y en la racionalidad técnica instrumental, incorpora adelantos tecnológicos del gobierno electrónico y gobierno abierto, para señalar finalmente que dichos cambios producidos por innovación lineal o mera incorporación, no han logrado enraizamiento institucional y, por tanto, tampoco una mejora de las capacidades del Estado para afrontar los retos organizacionales e institucionales del siglo XXI.

9 Nos referimos al eje 1-Plan de Tecnología y Gobierno Digital; al eje 4-Gobierno Abierto e Innovación Pública y al eje 5-Estrategia País Digital. Los dos no directamente tecnológicos son el eje 2-Gestión Integral de los Recursos Humanos y el eje 3-Gestión Por Resultados y Compromisos Públicos.

Tampoco se observan resultados concretos que indiquen una aproximación a los objetivos de transformación planteados y en lo puntual como salto a nuestro próximo tema, un cambio hacia un modelo de gestión por resultados y profesionalización del empleo público (Grandinetti, 2019: 176–179)

1. PRÁCTICAS DISRUPTIVAS: CEO'S, POST-VERDAD Y REDES SOCIALES

Al comienzo planteamos que más allá de la ruptura que implicó la tercera reforma del Estado que intentó llevar adelante Cambiemos mediante la implementación de un modelo de gestión meramente contrapuesto a un modelo estatal popular, podían identificarse al menos tres prácticas de gestión gubernamental fuertemente disruptivas al interior del propio paradigma modernizador, prácticas que en cierto sentido contradicen de manera flagrante las que pueden considerarse buenas prácticas desde el paradigma gerencial. Dichas prácticas fueron: la presencia “visible” y protagónica de los CEO'S; la modalidad comunicacional en torno a la llamada “post-verdad” y el uso tecnologías y redes sociales.

La práctica CEOcrática de la gestión Cambiemos puede considerarse disruptiva en dos sentidos. Por un lado en lo que hace a una profundización del gerencialismo mediante una privatización extrema y desproporcionada de la decisión pública asociada históricamente a las gestiones neoliberales. Mientras que desde la teoría democrática, puede hablarse de un quiebre de la lógica de la representación política de la democracia fundacional.

Desde el punto de vista de la gestión estatal, lo novedoso es la radicalidad y profundización cuantitativa y cualitativa del paradigma gerencial que significa la presencia visible y directa de los CEO'S como dato distintivo de la gestión Cambiemos (2015–2019) desde la recuperación de la democracia, cuestión que Canelo, Castelani y Gentile (2018) analizan y fundamentan empíricamente y en detalle.

Desde una mirada centralmente politológica que interpela el funcionamiento de democracia representativa, sabemos que la gobernabilidad, la direccionalidad y el sentido de las políticas públicas están atravesadas por la puja de intereses, y que un gobierno es (desde el punto de vista de una democracia representativa en la

que el pueblo delibera y “gobierna” sólo a través de sus representantes) el aparato institucional y organizacional a través del cual actúa el Estado representando intereses. Que dichos intereses sean representativos de los sectores dominantes o de las mayorías populares es parte de la probabilidad amarga de la democracia electoral, cosa que de hecho ocurrió con el inesperado triunfo de Cambiemos en 2015.

Sabemos que el Estado tiene dos caras, la de la dominación y la del aparato institucional que representa el gobierno como timón de la nave estatal. El manejo instrumental del Estado puede ser, según la ortodoxia marxista, siempre un instrumento al servicio de la clase dominante, o desde una concepción nacional y popular, puede, en ciertas coyunturas, gestionarse en beneficio de las grandes mayorías.

Lo notable es que ni Marx hubiese imaginado que la “dominación” pudiera “verse” directamente reflejada en los ocupantes de los roles gubernamentales, o que el Estado pudiera ser como suele expresarse “atendido por sus propios dueños”, ya que una de las funciones de la ideología liberal sería la de ocultar la dominación de clase desde la idea del interés general.

No parece haber, por lo menos desde la existencia del sufragio universal con sus partidos burocráticos de masas, una situación tan “visible” como lo fue la CEOcracia de Cambiemos en la que quienes ejercen la dominación estatal hayan sido los mismos que desempeñan roles gubernamentales, que por cierto no se limitaron como en épocas anteriores a los del área de la economía (Canelo, Castelani y Gentile, 2018); (Ruiz del Ferrier y Gradin, 2018).

Durante el gobierno de Cambiemos y como casi nunca antes desde la democracia de masas, hubo una convergencia tan clara entre dominación y gobierno, otra manera de afirmar, como sostienen Canelo, Castelani y Gentile (2018), que el rasgo inédito del gobierno fue el grado significativo de “captura o colonización” de los espacios de decisión pública estatal por parte de la élite dominante, para usar las capacidades de la organización estatal en su propio beneficio, como también de las corporaciones de pertenencia, desplazando a quienes conforman los cuadros políticos y técnicos que portan el conjunto de los “saberes de Estado” (Plotkin y Zimmermann, 2012).

Un dato interesante y muy sugerente es el hecho que el área política (JGM, “Modernización” y Secretaría de Presidencia) fue la más colonizada por CEO’s abarcando en promedio un 64 % de la planta política de esas dependencias.¹⁰

La colonización de CEO’s en las áreas específicamente políticas de la gestión estatal estaría indicando que se trató de una estrategia seria y decidida para transformar la naturaleza de la gestión estatal, mediante la inoculación de una lógica privatizadora de lo público, y no sólo de constituirse en gerentes prestadores de servicio a los grupos económicos como lo vería Marx.

En tal sentido, se trató a nuestro juicio de una captura de los espacios de decisión pública-estatal, por ocupación o habitación directa y no sólo “por representación” dando lugar a la consolidación de una “*elite de poder*” resultante de un proceso de metamorfosis funcional de las élites políticas y económicas clásicas (cuadros y dirigentes partidarios) que “*acceden al Estado y se convierten ellas mismas en el poder de gobierno haciendo uso de las reglas del juego democrático*” (Ruiz del Ferrier y Gradin, 2018: 98).¹¹

Ya no sorprenden los argumentos que, de manera cuasi automática, se esgrimen para justificar la privatización del funcionariado, alabando las virtudes del mundo gerencial por sobre aquellas que forman parte de la burocracia estatal. En tanto manifestación extrema y práctica de dicho discurso, lo propio se ha dicho para justificar el desembarco de CEO’s del gobierno de Cambiemos expresando que

resulta necesario coordinar esfuerzos y acciones en materia de calidad y eficiencia (...) para alcanzar un Estado sólido, moderno y eficiente, con cuerpos técnicos profesionalizados, orientados a una gestión por resultados, en un marco de plena transparencia de sus acciones y sujetos a rendición de cuentas de lo actuado” (PME-Decreto 434/16).

10 Puede verse también en Canelo, Paula y Castellani, Ana el Informe de Investigación N°1 del Observatorio de las Elites que incluye los primeros avances en el marco de un Programa de Investigación IDAES-UNSAM. <https://www.unsam.edu.ar/institutos/idaes/observatorio-elites-argentinas/informeN1.pdf>

11 Esta metamorfosis de las élites económicas en el marco de una fusión entre Dominación-Gobierno puede ser leído en clave gramsciana como un proceso de avance en la construcción hegemónica. Vistas como élites de poder, se encaminarían a convertirse en clase dirigente que aspira a construir un nuevo consenso o sentido común aprovechando los recursos del aparato de gobierno, aspiración que de concretarse pondría a esta clase en las puertas de constituirse en un bloque histórico.

Así expresado, solo este plan haría posible alcanzar un Estado que tenga todo eso que el Estado burocrático hoy no tiene, desconociendo incluso y abiertamente una tradición de profesionalización del Estado en Argentina que cobra fuerte impulso en los ochenta y que solo puede ignorarse por una postura de negación de toda profesionalización estatal en “clave pública”, antecedentes que *“solo fueron palabras nunca concretadas”*.¹²

Podríamos plantear, como de hecho lo hacen Canelo, Castelani y Gentile (2018) y Grandinetti (2019), que poco o nada de lo dicho en el documento del Plan fue llevado a la práctica y/o que en muchos casos las medidas se contradicen con el discurso; por ejemplo, la creciente privatización del funcionariado va claramente en contra de una supuesta profesionalización del empleado estatal vaciando de sentido la idea de una carrera administrativa que justamente apunta a promover y reconocer trayectorias intra-burocráticas de mérito de los agentes públicos.

Pero podemos reflexionar de otra manera. Aun suponiendo las bondades de CEO's convencidos del virtuosismo de los postulados post-burocráticos de la NGP, el desprecio por los resultados de las políticas públicas, con prescindencia de datos duros, resulta ser una práctica inadmisibles para cualquier gerente obligado a mostrar y fundamentar sus logros a los accionistas, y más insólito resultaría pensar que profesionales de la gerencia aceptarían bastardear sus técnicas y herramientas de evaluación, con un relato comunicacional alejado de toda evidencia empírica.

La post-verdad, como lectura de políticas desanclada de resultados y de toda evidencia, fue una práctica inédita y distintiva de la gestión Cambiemos y por cierto, ¡muy poco o nada gerencial!, en una época en la cual la “política pública basada en evidencia” aún con ciertas reservas, es un tema crítico de la gestión de políticas públicas en el Siglo XXI (Flores-Crespo, 2013) que compromete o debería

12 Expresiones del Ministro de Modernización en otra parte de la entrevista concedida a la revista citada anteriormente. Repárese en que Andrés Ibarra es Licenciado en Administración formado en la Universidad Católica y que la entrevista fue concedida a una revista gestionada por una Asociación de Administradores Gubernamentales constituida por los primeros graduados del Cuerpo de Administradores Gubernamentales que forman parte de la Alta Dirección Pública del Estado Nacional, de una carrera que se creó en el marco de un plan de profesionalización de la gestión pública impulsado por Oscar Oszlak durante la presidencia de Alfonsín y que hace poco cumplió y celebró los 25 años desde su creación.

comprometer tanto a post-burócratas como a neoweberianos, interesados y ocupados en resolver de manera efectiva los problemas de relevancia pública.

Aquellas estadísticas públicas que la gestión Cambiemos se ufano de haber transparentado y sincerado, fueron prácticamente ignoradas y poco utilizadas a la hora de dar cuenta de los resultados de las políticas implementadas en estos últimos cuatro años. Una estrategia de marketing pensada sobre la base de relatos que apuntan a la emoción y eluden contenidos significativos, no parece ser compatible con objetivos de transparencia, evaluación de resultados y rendición de cuentas. La alianza con el monopolio comunicacional, el uso de redes sociales y la filosofía del consultor Jaime Durán Barba fue un trípode necesario de apoyo a estas prácticas.

En sintonía con esta disrupción Cao, Laguado Duca y Rey (2015) sostienen que la gestión Cambiemos trabajó más sobre los sentimientos, emociones y la opinión pública desde los medios, las redes sociales y la pos-política, en lugar de privilegiar la racionalidad, el cálculo y la argumentación. Lo mismo García Delgado (2017) cuando habla de una gestión de la subjetividad, que operó no tanto sobre un pueblo sino sobre una “población”.

Si bien se trata de un tema que no podemos desarrollar aquí, la naturaleza de la gestión de gobierno de Macri 2015–2019 contiene elementos que nos remiten a la idea foucaultiana de “gubernamentalidad” que asocia al saber de la economía que identifica al liberalismo

Con el surgimiento de la economía política y la introducción del principio limitativo en la misma práctica gubernamental, se efectúa una sustitución importante o, mejor, una duplicación, pues los sujetos de derecho sobre quienes se ejerce la soberanía política aparecen como una población que un gobierno debe manejar. Allí tiene su punto de partida la línea de organización de la biopolítica. Pero ¿cómo no advertir que solo hay en ello una parte de algo mucho más grande, y que es esa nueva razón gubernamental? Estudiar el liberalismo como marco general de la biopolítica (Foucault, 2016:441)

Retomar y profundizar nuestro tema, desde una línea de investigación centrada en la perspectiva biopolítica de Foucault, apenas balbuceada aquí, podría enriquecer la comprensión de un modelo de gestión que tiene mucho de inédito.

Las prácticas disruptivas a las que nos hemos referido acaso puedan verse como la puesta en acto de dispositivos de un biopoder/saber orientado a controlar a la población, y a la construcción de una “verdad” centrada en la naturalidad de los fenómenos de la economía, con prescindencia de todo demos democrático y deliberativo que hacen a una gubernamentalización del Estado, la construcción de *“un régimen de poder que tiene por blanco principal la población, como forma mayor de saber la economía política y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad”* (Foucault, 2016:448)

CONCLUSIONES

En el marco del neoliberalismo tardío, la modernización del Estado intentada por el gobierno de Cambiemos estuvo apoyada en un discurso post-burocrático que apuntó a una modernización de las capacidades organizacionales del Estado en desmedro de las político-institucionales y con prácticas de gestión francamente contradictorias con el discurso modernizador y sobre todo disruptivas con relación al propio paradigma gerencial.

La creciente privatización del funcionariado con la incorporación de CEO's en magnitudes y proporcionalidad inédita, hicieron visible la captura por ocupación y habitación de los espacios de decisión estatal, en áreas de gestión que no se limitaron como históricamente a la económica, mostrando un grado de avance inusitado de la privatización de las decisiones en nuestra democracia representativa, lo que al mismo tiempo era incompatible con toda carrera administrativa que valorizara y reconociera las trayectorias formativas del funcionariado público.

Por otro lado, la construcción de un relato comunicacional (alejado de toda evidencia o verdad y de toda evaluación de resultados en el marco de una estrategia dirigida a construir una nueva subjetividad, sobre la base de la manipulación del

comportamiento y de las emociones de la población con ayuda de un uso intensivo de las redes sociales, resultaron en la negación de postulados esenciales y caros para quienes argumentan con real convicción y pasión, acerca de las bondades y ventajas de la Nueva Gerencia Pública.

Finalmente, queda abierta la posibilidad de problematizar la experiencia de Cambiemos desde la perspectiva foucaultiana de la biopolítica, sobre la base de las categorías de biopoder y gubernamentalidad que están históricamente asociadas al surgimiento del pensamiento liberal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barzelay M. y Armajanj Y. (1992). “Atravesando la Burocracia” en Shafritz Jay, M. y Hyde, A. *Clásicos de la Administración Pública* Cap. XLVII. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, a. c. Universidad Autónoma de Campeche- FCE-México 1999.
- Bernazza, C., Comotto, S. y Longo, G. “Evaluando en Clave Pública. Indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales” en *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 4, año III, mayo. FLACSO, pp. 17-36.
- Bertranou, J. (2015). “Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate” en *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 4, año III, mayo. FLACSO, pp. 37-59.
- Bonifacio, A. (2019). Clases de Cátedra Diseño organizacional Sitio: FLACSO Virtual Curso: Maestría Políticas Públicas y Desarrollo.
- Cao, H., Laguado Duca, A. y Rey, M. (2015). *El Estado en Cuestión. Ideas y políticas en la administración pública Argentina (1958–2015)*. Buenos Aires: Prometeo.
- Echebarria Ariznabarreta, K. (2000). Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 18, Oct., Caracas.
- Flores-Crespo, P. (2013). “El enfoque de la política basado en la evidencia. Análisis de su utilidad para la educación de México”. En *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 18, núm. 56, enero-marzo, pp. 265-290 Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C. Distrito Federal, México.
- Foucault, M. (2016). *Seguridad, territorio y población*. FCE.
- García Delgado, D. (2016). “La Modernización del Estado”. En *Revista Estado y Políticas Públicas*, N° 6, pp. 13-17. FLACSO, Argentina.

- García Delgado, D. y Gradín, A. (2017). “Neoliberalismo tardío: Entre la hegemonía y la inviabilidad. El cambio de ciclo en la Argentina”. En Documento de trabajo N° 5: “El neoliberalismo tardío: teoría y praxis, pp. 15-26. FLACSO, Argentina.
- García Delgado, D. (2017) “Modernización y reforma del Estado en el Neoliberalismo tardío: Hacia el Estado pre-Social en García Delgado, D. y Gradín, A. Neoliberalismo tardío: Entre la hegemonía y la inviabilidad. El cambio de ciclo en la Argentina. En Documento de trabajo N° 5: FLACSO, Argentina, pp. 93-107.
- Ruiz Del Ferrier, C. y Gradín, A. (2018). “El tiempo de las elites de poder en la pos-democracia. Diagnóstico, debates y propuestas pos-fundacionales”. *Elites y captura del Estado: control y regulación en el Neoliberalismo tardío* por Daniel García Delgado; Ruiz del Ferrier Cristina; Beatriz de Anchorena (compiladores)—1a ed. compendiada.— Ciudad Autónoma de Buenos Aires-, Flacso, Argentina, pp. 91-11.
- Grandinetti, R. (2019). *La Modernización de la Administración Pública Argentina 2015-2019. Sentidos y acciones, entre lo planificado y lo construido La Argentina de Cambiemos* / Esteban Actis [et al.] Esteban Iglesias y Juan Bautista Lucca (Comps)—1a ed.—Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2019. Pp. 161-182.
- Ibarra, A. (2017). “La Administración del Siglo XXI” en Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental dedicada al tema Políticas de Modernización del Estado AAG, año 23, N°33, pp. 7-15.
- Olsen Johan, P. (2005). “Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia” En Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 31. Feb., Caracas. pp. 1-24.
- Prats I Català, J. (1998). “Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque Neo-institucionalista”. En Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 11 (junio), Caracas, pp. 1-25 <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/011-junio-1998/administracion-publica-y-desarrollo-en-america-latina.-un-enfoque-neoinstitucionalista-1>
- Repetto, F. (2004). “Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina”. Documentos de Trabajo I-52, BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Julio, Washington.
- Ramió, C. (2017). “De la Administración Pública del Pasado a la Administración Pública del Futuro”. En Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental Año 23—N°33, febrero 2017, pp. 15-49: <http://www.asociacionag.org.ar/wp-content/uploads/2017/09/Aportes33-Web.pdf>
- Weber. M. (1985). *Economía y Sociedad* Fondo de Cultura Económica México.

