

Capítulo 1

Aportes para el estudio del Estado y la Administración Pública

Por Alejandro Casalis y Cynthia Ferrari Mango

Introducción

Los estudios sobre la administración pública en América Latina adquirieron un renovado interés a partir de la década de 1990 en el marco del análisis del proceso de Reforma del Estado, la modernización de la gestión pública y los cambios en la relación entre el Estado y la sociedad en el marco del Consenso de Washington (Prats Catalá, 2007; Martínez Nogueira, 1993; Bresser Pereira, 1998; Schweinheim, 1998). Con posterioridad, fueron cobrando relevancia los trabajos sobre la evaluación de los procesos de Reforma del Estado (Zurbriggen, 2007 Vilas, 2012) y la implementación de las políticas públicas (Aguilar Villanueva, 1996). En los últimos años, la literatura sobre la administración pública orienta su interés al análisis de las capacidades estatales, los modelos de gestión y la planificación en el marco de los debates sobre el poder del Estado y los modelos de desarrollo (Abal Medina, 2010; Laguado, Cao y Rey 2015 y García Delgado, 2017).

El capítulo introductorio tiene como objetivo brindar un marco conceptual que permita comprender las transformaciones en la administración pública, a partir de un análisis sociopolítico y en el marco de modificaciones más amplias sobre la relación Estado-sociedad. En esta línea, consideramos que la estructura del Estado muestra la organización funcional, los cambios en la orientación del Estado y cuáles son las prioridades de políticas públicas. La estructura o el tamaño específico que adopta el Estado se expresa finalmente en el organigrama del Estado. A su vez, el análisis de la

estructura del Estado incluye indagar en el presupuesto, la cantidad de empleados, las capacidades de gestión, la formación de los recursos humanos y el régimen del empleo público, entre otros.

El capítulo se estructura en cuatro apartados que responden a los ejes de análisis que permiten acercarnos a comprender las transformaciones en la administración pública. Los mismos son la relación política-administración y las funciones estatales, los modelos de gestión, las políticas públicas y la agenda de gobierno y por último, los abordajes en torno a la burocracia.

En el eje de la relación política-administración y las funciones estatales, partimos de los postulados de Wilson (1980) quién afirmaba la separación de la política y la administración en virtud de diversos argumentos que presentaremos en ese apartado. Luego, tomamos a González Mercado (2005) para indagar en las críticas que recibe la dicotomía planteada por Wilson cuando se analiza el funcionamiento de la administración pública desde una mirada sociopolítica que incorpora la dimensión del poder y el interés de los actores.

En lo que refiere al eje de modelos de gestión, los abordamos desde una perspectiva sociohistórica que se relaciona con las particularidades de la Administración pública, el Estado y los modelos de desarrollo (Abal Medina, 2010; Cao y Blutman, 2012; García Delgado, 2013). Específicamente, brindamos un recorrido por los distintos modelos de administración pública identificando sus características, sus virtudes y debilidades. Partimos de reconocer como con el modelo de Administración pública se discute el rol que tiene el Estado en la sociedad.

En lo que refiere al tema de las políticas públicas y la agenda de gobierno presentaremos diversas conceptualizaciones y elementos que la constituyen (Subirats, 2008; Oszlak y O'Donnell 1982 y Tamayo Sáez (1997). Asimismo, damos cuenta del ciclo que atraviesa a modo analítico, aunque identificamos diversas críticas que se le hace al mismo desde otras disciplinas (Shore, 2010). Paralelamente, identificamos la relación intrínseca entre política pública y agenda de gobierno.

Para abordar la burocracia por un lado, recuperamos la literatura internacional reconociendo los antecedentes de Lipsky (1980), Dubois (2012) y Maynard-Moody y Musheno (2003). Por otro lado, enfatizamos en la producción local con autores tales como Massetti (2011), Manzano (2008), Vommaro (2019), Gradin (2018), Ferrari Mango (2021), entre otros. No interesa particularmente en-

fatizar sobre los diferentes abordajes de la burocracia dando cuenta de la interacción tanto con los ciudadanos individuales como con organizaciones sociales colectivas. Para ello, además de presentar posturas teóricas brindamos categorías analíticas.

La estrategia teórica - metodológica es cualitativa y se apoya en el trabajo que venimos desarrollando en las materia de Administración Pública y en la materia de Gobiernos Locales y Municipios de la Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad Nacional de la Matanza desde el año 2012. Especialmente, realizamos una exhaustiva revisión bibliográfica que se nutre con la experiencia del armado y dictado de clases junto con la interacción con los estudiantes así como también de los debates que hemos establecido con los integrantes del equipo de investigación que ha dado origen a este libro.

El aporte de este capítulo radica en brindar un recorrido sobre diversas cuestiones teóricas que están intrínsecamente relacionadas para comprender las transformaciones en la administración pública. En última instancia, se trata de la vinculación entre Estado y sociedad en un momento socio-histórico determinado.

La relación política-administración y las funciones estatales

En un trabajo fundacional de los estudios sobre administración pública Wilson (1980) definió a la administración pública “como el gobierno en acción” dado que es el aspecto más visible y operativo del gobierno. En un contexto de mayor complejidad y de incorporación de nuevas funciones como ocurre en el Estado moderno, este autor indica que la función de la administración pública es hacer más sencilla la complejidad de gobernar y responder a las múltiples funciones que debe abordar un gobierno. De allí que Wilson (1980: 275) señala que *“el objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, qué puede hacer adecuada exitosamente el gobierno, y, segundo lugar, cómo puede hacerlo con la máxima eficiencia y al mínimo costo posible ya sea de dinero o de esfuerzo”*.

El punto central de la argumentación de Wilson es la separación entre política y administración ya que afirma que la administración de los asuntos públicos se encuentra fuera del ámbito de la política y que los aspectos administrativos no son cuestiones políticas. La política es competencia del hombre político, mientras que la administración es competencia del hombre técnico. De este modo,

aunque la política establece las tareas de la administración pública, la última no debe permitir que la política se “entrometa en sus oficinas” aludiendo con ello a que hay un dominio específico y diferenciado entre política y administración pública.

El administrador (o el burócrata en términos de Weber) debe tener voluntad propia para la elección de los medios más adecuados para la implementación. Asimismo, la administración pública no puede ser un mero organismo pasivo aunque está sujeta a la distinción entre la definición de los planes generales (bajo el ámbito de la política) y la adopción de los medios especiales para su consecución (bajo el dominio de la técnica). En este sentido, la tarea del administrador y de la administración pública en general es identificar cuáles son los medios más simples para la implementación más eficiente de gestión pública. La tarea de la administración pública es permitir que la autoridad política fluya sin detenerla y fijar las responsabilidades sin obstruirlas.

Paralelamente, Wilson (1980) plantea la impersonalización de las decisiones y fundamenta la distinción entre política y administración del siguiente modo. La administración pública remite a la ejecución detallada y sistemática del derecho público. En este sentido, cualquier aplicación de una ley general es un acto administrativo. De este modo, los planes generales de acción de gobierno o la formulación de un plan de desarrollo o de una política pública son actos políticos, no administrativos, pero sí lo son su ejecución.

La postura anteriormente señalada es criticada por un conjunto de autores que reconocen una interacción profunda entre la administración pública y la política más que una separación taxativa. González Mercado (2005) critica la dicotomía planteada por Wilson porque, si bien, esta distinción plantea acertadamente la diferenciación entre la función administrativa del Estado y la función económica y política e ideológica en realidad política y administración se solapan en términos prácticos, más allá de la utilidad en términos analíticos que plantea esta separación. De este modo, la separación entre política y administración pública es una falacia que nos remite a la idea de que la administración comienza donde termina la política. En verdad lo que existe es la diferencia entre Estado y Sociedad, y la administración pública viene a establecer ese vínculo a través de la cristalización de las relaciones de poder.

La política necesita a la administración pública porque la política no es solo decisión, es también planificación, relación con actores y con ciudadanos, procesamiento de demandas y de intereses, por lo tanto, ahí entra en juego la administración. A su vez, la administración necesita a la política para la definición de las orientaciones políticas y de desarrollo. El Estado ejerce la dominación sobre la sociedad y también garantiza el bienestar y la protección individual y colectiva. Así, la administración pública viene a realizar esa tarea de dominación y dirección del Estado sobre la sociedad como así también a desempeñar las funciones materiales, políticas, sociales y de integración.

El análisis de la relación entre política y administración pública nos lleva a preguntarnos ¿Cómo lograr congruencia entre proyecto político y administración pública? ¿Qué particularidades requiere para ello el aparato estatal?

Un recorrido por los modelos de gestión pública

El modelo de la administración tradicional que perduró hasta el último cuarto del siglo XX es el modelo weberiano que destaca que la gestión del Estado moderno se basa en el tipo de autoridad racional legal del cual se derivan diversos principios básicos de la burocracia. En relación a estos últimos, la autoridad se deriva de la ley y está definida en función de una estructura jerárquica; la administración se basa en documentos escritos, los cuales no son propiedad del burócrata, sino de la organización; la administración requiere de conocimiento especializado y de capacitación; que el trabajo como burócrata implica una dedicación completa a las tareas de la administración; y que el reclutamiento del personal está basado en la capacidad y el conocimiento técnico (Abal Medina, 2010).

Una de las ventajas que identificamos en este modelo de gestión es su carácter impersonal, la preeminencia de los procedimientos, y la delimitación de las funciones. El mismo significó un avance con respecto al tipo de administración patrimonialista. Dentro de las desventajas identificamos en primer lugar, la sujeción de toda actividad administrativa a reglas, códigos y programas explícitamente formulados, empieza a presentar deficiencias, no está preparada para casos especiales o situaciones nuevas e inesperadas. Otra refiere al principio jerárquico que permite estabilizar el carácter instrumental de la administración, conduce a eludir las responsabilidades, enviando las decisiones

hacia arriba, sobrecargando la capacidad de trabajo y de decisión. El máximo nivel no está dispuesto a delegar su responsabilidad en instancias menores de la administración, por lo que la combinación y sumatoria de estos elementos (rigidez, falta de involucramiento, de misión, así como exceso de compartimentación) son responsables de la insuficiente capacidad de adaptación e innovación de la organización burocrática frente a una sociedad que se ha vuelto más compleja, dinámica y fragmentada.

Tales razones motivaron la introducción de reformas en el modelo de gestión. Las mismas se llevaron a cabo en un contexto de crisis del Estado de Bienestar desde el año 70 y ascenso del neoliberalismo. En esta línea, Rosanvallon (1995) distingue tres dimensiones que explican el quiebre del Estado Social. La primera es la dimensión financiera dando cuenta de como los gastos sociales, en especial los de salud crecieron en detrimento de los ingresos. La segunda refiere a la ideología cuestionamiento del manejo eficaz del Estado de los problemas sociales y una maquinaria cada vez más opaca y burocrática, que perturba la percepción de las finalidades y entraña una crisis de legitimidad. La tercera es filosófica planteando la desintegración de los principios organizadores de la solidaridad y el fracaso de la concepción tradicional de los derechos sociales para ofrecer un marco satisfactorio en el cual pensar la situación de los excluidos.

A partir de aquí se promueve el modelo nueva gestión pública que se aplicó a partir de la década de 1980 en EEUU y Europa. En América Latina se implementó más tarde, en el marco del proceso de Reforma del Estado y de la aplicación de las políticas del Consenso de Washington e implicó no sólo una reforma de la administración estatal, sino también una transformación en la relación Estado-sociedad y la incorporación de mecanismos de la gestión privada al sector público. El contexto en el que se desenvuelve este modelo de gestión es en los años 90 cuando se impulsó un ambicioso proceso de reforma estatal que apuntaba a modernizar y optimizar la gestión pública. A este conjunto de Reformas del Estado se las denominó reformas de primera generación y de segunda generación (Oszlak, 2020).

El modelo se caracterizaba por la focalización en los resultados, los cambios en los insumos administrativos y la modificación de las relaciones de responsabilidad frente a los líderes políticos y los ciudadanos. En este sentido, se promueven gobiernos innovadores donde las estructuras organizativas tienden a no ser piramidales, sino de interdependencia jerárquica y de autonomía funcional,

favoreciendo el trabajo en equipos, o en todo caso, dejar la hipertrofia del principio de legalidad y de normas como límites, sino como herramientas de gestión. Cabe señalar al respecto la influencia de diversos aportes provenientes de la administración privada, como los enfoques de “calidad total”, “reingeniería institucional” y el “planeamiento estratégico”, en donde se apunta a que haya menor concentración del poder, mayor descentralización e incorporación de roles de auditoría, control y fiscalización (Cao y Blutman, 2012; García Delgado, 2013).

La ventaja de este modelo de gestión consistió en agilizar procesos administrativos pero los resultados logrados por cada país no fueron homogéneos, dependiendo del contexto particular de cada uno de ellos y de las características de sus administraciones públicas. Como desventajas identificamos que al debilitarse los procesos burocráticos se generó un Estado discrecional, arbitrario, poco transparente. A la vez, dado que cada agencia solo se interesaba por cumplir sus propios objetivos el Estado en su conjunto perdía coherencia y unicidad. Tanto el modelo de la nueva gerencia pública (con su énfasis en la gerencia estatal), como el enfoque neoinstitucional (enfaticando la calidad institucional) y aún el enfoque neweberiano (caracterizado por la preeminencia de las capacidades estatales y de la necesidad de configurar verdaderas burocracias enraizadas y autónomas para promover el crecimiento económico (Evans, 1996), se inscriben en el marco del paradigma neoliberal.

Por otra parte, el modelo de gobernanza, que se introduce a fines de la década de 1990 y como resultado de una revisión crítica de los resultados obtenidos por el enfoque de la Nueva Gerencia Pública en el marco de la implementación de las reformas del Consenso de Washington, apostaba a modificar los mecanismos de coordinación social imperantes para incorporar una amplia gama de actores tanto estatales como de la sociedad civil para la satisfacción de las demandas ciudadanas. Este modelo implicó un mayor énfasis en la gestión a partir de redes, entendidas como estructuras de interdependencia que involucran a múltiples actores públicos y privados en relaciones de cooperación e intercambio. Se entiende a éste modelo como un tipo de administración pública caracterizada por la cooperación vertical y horizontal inter-jurisdiccional e inter-organizacional. Esta concepción lleva implícita la noción de que las políticas públicas ya no son producto de las decisiones unilaterales

les del Estado, sino que son producto de una compleja interacción entre esta y la sociedad y entre las distintas agencias y jurisdicciones del mismo Estado (Abal Medina, 2010).

Una de las debilidades del modelo es que el Estado queda desplazado del centro de toma de decisiones colectivas. Esto trae aparejado dos problemas: la efectiva implementación de las políticas y la equidad de las mismas. El contexto en el que se desarrolló este modelo de gestión se inscribe en el marco de las Reformas del Estado de Segunda Generación y con un sesgo en favor de la calidad institucional como condición para el desarrollo y el éxito de las reformas.

Con posterioridad, y en el marco de la crisis del modelo neoliberal que se produce en América Latina desde principios del siglo XXI, se comienza a gestar en los gobiernos progresistas, nacionales-populares y de centroizquierda de la región un nuevo enfoque de gestión en políticas públicas: el político estratégico. En primer lugar, promovía una visión más activa y presente del rol del Estado, regulador en su relación con el mercado, y más articulador de las demandas y movimientos de la sociedad desde un enfoque de derechos. En segundo lugar, destacaba la preeminencia de la política sobre la economía. En tercer lugar, una no estricta separación entre la orientación política de transformación y la implementación técnica de la misma (García Delgado, 2013).

Finalmente, a mediados de la década de 2010 y en el marco de la crisis de los gobiernos nacionales-populares y de centroizquierda y del giro hacia gobiernos conservadores y de derecha en América Latina se produce en Argentina el resurgimiento del modelo de la Nueva Gestión Pública. Sin embargo, presenta particularidades significativas respecto de las características que adoptó durante el Consenso de Washington. Por un lado, cobra relevancia el rol de los CEOs en puestos claves de la administración pública, el conflicto de intereses entre lo público y lo privado que se suscita a partir de ello, y una sobrevaloración de los principios de eficacia, eficiencia y el predominio de lo tecnocrático como “logos” de la nueva gestión pública (Cao, Rey y Laguado Duca, 2018). Por otro, adopta un carácter refundacional como se observa en el Documento institucional “El Estado del Estado. Diagnóstico de la Administración Pública en diciembre de 2015” publicado por Presidencia de la Nación (2015) donde el gobierno de Cambiemos presentó el diagnóstico de la situación económica, fiscal, de las políticas sectoriales y de la administración pública que recibía al inicio de la gestión. Allí, se señalaba

que la restauración del libre mercado, la modernización de Estado, la transparencia en la gestión, junto con una iniciativa sostenida en el plano político, económico, social, jurídico, comunicacional y cultural contra tradiciones políticas nacionales y populares permitirían revertir las causas del “retraso” de Argentina (García Delgado y Gradin, 2017).

Las políticas públicas y la agenda de gobierno

El estudio de las políticas públicas no es un campo unívoco sino que en él confluyen diversas tradiciones y formas de interpretación. En términos generales y de forma coloquial, podríamos decir que las políticas públicas son la respuesta que brinda el Estado a las demandas de la sociedad. Esta interpretación asocia a la política pública con un producto, ya sea un bien o un servicio, y remite a la resolución de un problema público reconocido como tal por la agenda gubernamental.

Desde un plano teórico Meny y Thoenig (1992) identifican tres perspectivas a partir del rol que le atribuyen al Estado y a la sociedad en relación a las políticas públicas. La primera perspectiva remite a teorías pluralistas y racionalistas y se enfoca en el rol del individuo y los grupos sociales que expresan demandas al Estado y considera a éste último como un mero reproductor de esas demandas. La segunda perspectiva considera al Estado como instrumento pasivo al servicio de la clase social dominante (marxismo) o de grupos particulares (neoweberianismo). La tercera considera a las políticas públicas como expresión de la configuración que adquiere la relación Estado-sociedad. Algunas de las teorías que estos autores identifican son el neocorporativismo, el neoinstitucionalismo y el análisis de redes.

En un plano analítico podemos encontrar otras formas de comprender a la política pública en relación a los “procesos” que pone en juego más que a los productos que genera. Por un lado, Subirats (1994) sostiene que las políticas públicas constituyen un proceso que pone énfasis en la toma de decisiones sistemáticas y preestablecidas. Para Subirats una política pública es un conjunto de decisiones más o menos relacionadas entre sí. Decidir que existe un problema, decidir si se debe intentar resolver ese problema, decidir de qué manera hacerlo, decidir legislar sobre el tema son aspectos sobre los cuales tomar decisiones.

Asimismo, Oszlak y O'Donnell consideran a la política pública como un proceso centrado en el análisis de los intereses de los actores. Ponen su atención en comprender cuáles son los intereses particulares de los actores involucrados, incluyendo a la burocracia, más que comprender el proceso que le dio origen. De este modo, los autores definen a la política pública como *“un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación de una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil”* (Oszlak y O'Donnell, 1982:112)

Por último, desde una interpretación instrumental, se considera a la identificando a la política pública como programa de acción que organiza las iniciativas de políticas públicas de una organización estatal (Xavier Barrant, citado por Felici, S., 2004). En síntesis, estos son distintos enfoques nos permiten una aproximación general a las políticas públicas, entendida: i) como producto; ii) como el rol que asume el Estado y a la sociedad en relación a las políticas públicas; iii) como un proceso que pone su atención en el conjunto de decisiones; iii) como un proceso que hace foco en identificar y analizar el juego de intereses que expresan los actores; y iv) como un programa de acción.

Otro aspecto que ha concitado el interés de los estudios sobre las políticas públicas es el proceso de formulación e implementación de las mismas. Oszlak y O'Donnell (1982) consideran que las políticas públicas responden a las transformaciones de la relación Estado y sociedad en un contexto de cambios sociales, económicos y culturales en las que están insertas. En este sentido, consideran a la política pública como una “cuestión socialmente problematizada” pero está sujeta a una continua modificación y redefinición en base al rol que desempeñan los actores involucrados, particularmente los actores estatales. Por otra parte, Aguilar Villanueva (2007) explica que la noción de “policy process” es un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de moderación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. Las etapas que componen el “ciclo de la política pública” son: a) la identificación y definición del problema; b) la formulación de las alternativas de solución; c) la adaptación de una alternativa; d) la implantación de la alternativa seleccionada y e) la evaluación de los resultados obtenidos (Tamayo Sáez, 1997). Por otra parte, Shore (2010) complementa y crítica la idea de “ciclo de las políticas públicas” explicando que el proceso de la política

pública es complejo y no siempre se dan los pasos preestablecidos como lo establece analíticamente el ciclo de las políticas públicas.

Por último, las políticas públicas evidencian las cuestiones de agenda. Aguilar Villanueva (2007) explica como no todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se convierten en cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental, “agenda” de gobierno”. Paralelamente, señala que el análisis de la agenda permite dar cuenta de la vitalidad de la vida pública en un sistema político dado. En esta línea, hace una distinción entre “agenda sistémica” y “agenda institucional”. La primera está integrada por las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. La segunda, está integrada por asuntos que han sido considerados por los encargados de tomar las decisiones.

Los abordajes en torno a la burocracia

La burocracia es el resultado de la política y está determinada por la naturaleza y los contenidos de las políticas públicas que implementa. Asimismo, es la contraparte concreta de la noción ideal-abstracta del Estado, vista como la principal instancia para la articulación de relaciones sociales. En definitiva, es la expresión material del Estado y el brazo ejecutor que implementa sus políticas (Oszlak, 2006).

La perspectiva teórica que proponemos para su abordaje es personalizar a la burocracia lo cuál implica comprenderla como un conjunto de personas que son agentes estatales o funcionarios públicos. Los mismos a través de sus prácticas y en interlocución con determinadas normas, materializan la política pública y muestran quiénes son el Estado en un lugar y tiempo determinado (Bohoslavsky y Soprano, 2010). A su vez, interactúan con determinadas poblaciones con ciertas representaciones tales como ciudadanos, trabajadores, beneficiarios, etc. De este modo, se producen conflictos y convergencias entre el diseño de las políticas públicas y las aspiraciones de los sectores sociales con los burócratas (Di Liscia y Soprano, 2017). En definitiva, se revaloriza el potencial de la burocracia para iluminar las modalidades a través de las cuales los burócratas o funcionarios públicos rehacen la política de manera más inclusiva o expulsiva (Perelmiter, 2017; Arcidiácono, 2017; Ferrari Mango, 2021).

Para brindar una clasificación de burocracias se puede tener en cuenta el área específica en la que opera, el nivel en el que se desempeña y el perfil de funcionario. En primer lugar, nos referimos al área económica, cultural, asistencial, sanitaria, educativa, etc (Di Liscia y Soprano, 2017). Cada una de ellas tiene diferentes particularidades en función las especificidades del sector. En segundo lugar, identificamos diferentes niveles como ser gerencial, mandos medios e inferiores (Perelmiter, 2016) así como también categorías de escritorio y de territorio (Bohoslavsky y Soprano, 2010; Lipsky, 1980). La categoría de burócratas en el nivel callejero pone en evidencia la definición de burocracia como brazo ejecutor de las políticas públicas del Estado. La novedad radica en centrarse en los niveles locales para identificar las particularidades que adquiere esta burocracia. La particularidad de estos funcionarios es la inmediatez y personalización de sus interacciones con los titulares de los programas que inciden en la vida de los mismos. En este sentido, los burócratas callejeros se presentan como mediadores institucionales y formales en aspectos de la relación de los ciudadanos con el Estado que moldean la política pública contando con discrecionalidad para su ejecución. Los funcionarios inciden en la regulación del conflicto y en el control social debido a que interactúan con los denominados clientes de las burocracias. Los mismos pueden adquirir un abanico de actitudes involucrando respuestas “furiosas” ante “injusticias reales o imaginarias” o bien mostrarse “entusiastas” frente a las decisiones de los burócratas (Lipsky, 1980).

En este sentido, en el territorio se producen los encuentros que generan una representación institucional expresando relaciones de fuerza e imaginarios del rol del Estado nacional en el espacio local. Asimismo, revalorizamos como los funcionarios del nivel nacional realizan mediaciones, desarrollando sus funciones en un espacio es dual que transita entre las oficinas centrales y el territorio reproduciendo relaciones ministeriales y territoriales (Perelmiter, 2017).

Dichos aportes son recuperados a nivel nacional por Perelmiter (2016) identificando cómo los funcionarios le otorgan un alcance y contenido a los programas transformándose en la cara visible del Estado, llevando a cabo mediaciones y consolidando un trato diferente entre las prestaciones. De este modo, construye la concepción de burocracia plebeya.

El entramado burocrático, también ha sido abordado en relación con la implementación de políticas públicas por parte de organizaciones. Tales son los casos de Gradin (2018) y Massetti (2011) que analizaron las estrategias y particularidades de gestión de referentes de organizaciones sociales que incorporan rutinas burocráticas. Esta línea de investigación, ha sido profundizada por Manzano (2008) y Vommaro (2019) que les ha asignado la categoría de paraestatales a referentes de organizaciones sociales que participan de procesos burocráticos identificando diversos estilos. En la misma línea, Señorans (2021) se enfocó en analizar los encuentros a partir de la implementación de políticas públicas. Dichas interacciones son caracterizadas como oportunidades para proyectar de manera articulada entre las organizaciones y el Estado (Fernández Álvarez, 2016). Paralelamente, D'Amico (2018) profundizó el análisis sobre la relación entre sectores populares y Estado tras la modificación de programas sociales mostrando el rol de mediadoras de las organizaciones socioterritoriales.

En tercer lugar, para abordar los perfiles de funcionarios recuperamos las categorías que proponen Cao, Rey y Laguado Duca (2018) vincularlos con modelos de desarrollo. Para el desarrollismo proponen la denominación de Homo Technicus a través de modelo de gestión burocrático técnico legal. Para el neoliberalismo, vinculado al modelo de gestión pública o new public management, la designación de Homo Consultor. Para el modelo de gobernanza el tipo ideal de funcionario es el Homo Participem. Para el modelo de nacional popular la titulación es de Homo Militantis. Para el modelo del neoliberalismo tardío la denominación es Homo Corporativo que retoma los postulados del Homo Consultor. En este sentido, las categorías propuestas permiten tener un panorama de la burocracia estatal en términos de funcionarios públicos que contribuyen a un modelo de desarrollo y a una perspectiva de administración pública.

Reflexiones finales

En el capítulo introductorio presentamos un marco conceptual y algunos ejes nodales en los estudios sobre Estado, la administración y las políticas públicas para comprender las transformaciones en la gestión pública, a partir de un análisis sociopolítico y en el marco de los cambios más significativos en la relación Estado-sociedad. Para ello, indagamos en las tensiones entre política y administración

considerando que las mismas constituyen aspectos indisociados, si bien tienen campos específicos de intervención.

Organizamos el capítulo en cuatro apartados: la relación política y administración y las funciones estatales, los modelos de gestión, las políticas públicas y la agenda de gobierno; y por último, los abordajes en torno a la burocracia. En el eje de la relación política-administración analizamos los postulados que refieren a la separación entre política y administración y señalamos que si bien la misma es un aporte significativo en términos analíticos no se verifica taxativamente tal distinción cuando se analiza el funcionamiento de la administración pública desde una mirada sociopolítica que incorpora la dimensión del poder y el interés de los actores involucrados. En el eje abocado al estudio de los modelos de gestión, realizamos un recorrido por los distintos modelos de administración pública, identificando sus características, sus virtudes y debilidades en relación al rol que despliega el Estado en la sociedad. Luego nos referimos al estudio de las políticas públicas y la agenda de gobierno presentando diversas conceptualizaciones teóricas, indagando en el “ciclo de las políticas públicas”, e identificando la relación intrínseca entre política pública y agenda de gobierno. Seguidamente abordamos los estudios sobre la burocracia para mostrar con particular interés el rol que desempeña en la formulación de políticas públicas, la interacción que despliega tanto con los ciudadanos como con las organizaciones sociales.

Todos estos elementos conceptuales nos aportaron insumos específicos para analizar los cambios en la estructura del Estado, es decir, en la organización funcional, la composición de sus ministerios, los cambios en la orientación y en las prioridades de las políticas públicas durante el gobierno de Cambiemos. La estructura o el tamaño específico que adopta el Estado se plasma en el organigrama estatal. De allí que el análisis de la estructura del Estado suponga indagar en los cambios en el organigrama, en la asignación de partidas en el presupuesto de cada ministerio, en las capacidades de gestión que poseen, acrecientan o disminuyen, en la cantidad de empleados que componen su dotación, en la formación de los recursos humanos y en los cambios en régimen del empleo público y en las modalidades de contratación, entre otros. Finalmente, consideramos que el aporte del libro radica en ofrecer un recorrido sobre diversas cuestiones teóricas relacionadas entre sí y que permi-

ten comprender las transformaciones en la administración pública y en la vinculación entre Estado y sociedad en un momento sociohistórico determinado.

Referencias bibliográficas

- Abal Medina, J. M (2010). La reforma del Estado y el fortalecimiento de las instituciones públicas. En: Amaya, P. y otros (Coord.), (2010). *El Estado y las políticas públicas en América Latina*. CO-PPPAL, AECID, Universitaria La Plata: La Plata.
- Aguilar Villanueva, L. F. (1996). *La implementación de las políticas*. Porrúa: México.
- Arcidiácono, P., & Zibecchi, C. (2017). *La trama de las políticas sociales*. Buenos Aires, Biblos.
- Blutman G. y Cao H. (2012). Hoja de ruta sobre reforma y modernización del estado: Repasando algunos términos del debate. En: *Aportes para el Estado y la Administración gubernamental*. Año 18 - No 30 - Diciembre de 2012.
- Bohoslavsky, E. y Soprano, G.(2010). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires: Editorial Prometeo Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Bresser Pereira, L. (1998). La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control". En: *Desarrollo Económico*. Vol. 38, No. 150 (Jul. - Sep., 1998), pp. 517-550. Instituto de Desarrollo Económico y Social: Buenos Aires.
- Cao, H., Rey M. y Laguado Duca, A.(2015), *El Estado en cuestión. Ideas y Políticas en la Administración Pública Argentina 1960-2015*, Buenos Aires. Prometeo.
- D'Amico,V. (2018). Las transformaciones en las prácticas de los sectores populares organizados a partir de la implementación de la Asignación Universal por Hijo. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, (3).
- Di Liscia, M. y Soprano, G. (2017). *Burocracias estatales: problemas, enfoques y estudios de caso en la Argentina: entre fines del siglo XIX y XX*. Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Dubois, V. (2012). *The Bureaucrat and the Poor: Encounters in French Welfare Offices*. Ashgate.

- Evans, P.(1996). El Estado como problema y como solución. En: *Desarrollo Económico*. Vol. 35, No. 140, (Jan. - Mar., 1996), pp. 529-562. Instituto de Desarrollo Económico y Social.
- Felici, S. (2004). *Políticas públicas y formulación de proyectos sociales*. FLACSO Argentina: Buenos Aires (mimeo).
- Fernández Álvarez, M.I. (2016). La potencialidad de las situaciones truncas para el estudio de la política colectiva. En: Fernández Álvarez (ed.). *Hacer juntos(as). Contornos, relieves y dinámicas de las prácticas políticas colectivas en sectores subalternos*. Buenos Aires: Biblos.
- Ferrari Mango, C. G. (2021). Burocracia social: reconfiguración macroinstitucional y micro sociopolítica entre la ANSES y el programa Hacemos Futuro. *Población & Sociedad*. Vol. 28(1), 2021, pp. 86-106.
- García Delgado, D. (2017). “Modernización y reforma del Estado en el Neoliberalismo tardío: Hacia el Estado pre-Social”. En: García Delgado, Daniel y Gradin, Agustina (2017). *El neoliberalismo tardío: teoría y praxis*. Documento de trabajo N° 5. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: FLACSO Argentina, 2017.
- García Delgado, D. (2013) “Estado y Políticas Públicas: hacia un nuevo paradigma”. En: *Revista Estado y Políticas Públicas*. 1; 10-2013; 14-18; FLACSO. Sede Argentina.
- González Mercado, J. (2005). La Administración Pública como Ciencia: una aproximación a su objeto de estudio. En Revista: *Espacios Públicos*. Vol. 8, núm. 15, febrero, 2005, pp. 162-175 Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México
- Gradin, A. (2018). *Estado, territorio y participación política*. Buenos Aires: Editorial Teseo.
- Lipsky, M. (1980) “La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero” en Los años setenta y ochenta, *Dilemmas of the Individual in Public Services*, pp 780-794.
- Manzano, V. (2008). Etnografía de la gestión colectiva de políticas estatales en organizaciones de desocupados de La Matanza - Gran Buenos Aires-. *RUNA, Archivo Para Las Ciencias Del Hombre*, 28(1), 77-92.

- Martínez Nogueira, Roberto (1993). “La reforma del estado en Argentina. La lógica política de su problemática organizacional”. En: *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 1, diciembre de 1993, pp. 33-53 Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Distrito Federal, México.
- Masseti, A. (2011). Las tres transformaciones de la política pública asistencial y su relación con las organizaciones sociopolíticas (2003-2009)”. En: *Entramados y Perspectivas*, Vol.1, N°1, Enero - Junio 2011, pp. 9-36.
- Maynard-Moody, S. y Musheno, M. (2003). *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*. University of Michigan Press
- Oszlak, O. (2020), “Los procesos de reforma y modernización estatal: una caracterización a partir de la experiencia latinoamericana: En: *Administración & Desarrollo*. Vol. 50 N° 1, enero - junio 2020.
- Oszlak, Oscar y O’Donnell, Guillermo (1982). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. En: *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, N° 1, Caracas.
- Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Bs As: UNSAM.
- Prats I Catalá (2007). *Administración Pública y desarrollo en América Latina: Un enfoque neoinstitucionalista*: en “Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual”, Jefatura de gabinete de Ministros. Buenos Aires.
- Schweinheim, G.(1998), “Innovación en administración, gestión y políticas públicas: ¿es idéntico a modernización?”, en *Revista de Investigaciones del INAP*, N° 0, Segundo Semestre, pp. 29-48.
- Shore, C.(2010). La antropología y el estudio de la política pública: Reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. En *Antípoda*, Revista de Antropología y Arqueología. Colombia.
- Subirats, J. (19944). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, España.
- Tamayo Saenz (1997) “Capítulo 11. El análisis de las políticas públicas”. En Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.). *La nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad

Vilas, C. (2012) “Instituciones: ni tanto ni tan poco”, En *Revista Aportes para el Estado y la Administración gubernamental*. Año 18 - No 30. Diciembre de 2012, Pp. 43 a 51.

Vommaro, G. A. (2019). Une bureaucratie para-étatique mouvante: La production locale du Welfare des précaires en Argentine à l'ère du capitalisme postindustriel.

Wilson, W. (1980), El estudio de la administración. En *Revista de Administración Pública* Publicación conmemorativa del 25 aniversario del Instituto Nacional de Administración Pública. Número 1980 Especial.

Zurbriggen, C. La “falacia tecnocrática” y la reforma del Estado. A 10 años del Informe del Banco Mundial. En: *Nueva Sociedad*, n° 210, julio-agosto de 2007.