



TRANSFORMACIONES EN LA ESTRUCTURA DEL ESTADO EN EL GOBIERNO DE CAMBIEMOS (2015-2019)

Un análisis de las funciones,
el modelo de gestión y las
políticas públicas

Alejandro CASALIS
Cynthia FERRARI MANGO
Compiladores

Autores:
Alejandro Casalis
Cynthia Ferrari Mango
Nahuel Nicolás Peña
Lucila Denise Palavecino
Matías Reiri
Victoria Tapia Arias
Iara Bertolo
Ariana Bardauil
Guadalupe Mercado
Mariano Álvarez



Universidad Nacional
de La Matanza

**Transformaciones en la estructura del
Estado en el gobierno de Cambiemos
(2015-2019). Un análisis de las funciones,
el modelo de gestión y las políticas públicas**

Alejandro CASALIS

Cynthia FERRARI MANGO

Compiladores

Autores:

Alejandro Casalis

Cynthia Ferrari Mango

Nahuel Nicolás Peña

Lucila Denise Palavecino

Matías Reiri

Victoria Tapia Arias

Iara Bertolo

Ariana Bardauil

Guadalupe Mercado

Mariano Álvarez



Universidad Nacional
de La Matanza

Compiladores

CASALIS, Alejandro y FERRARI MANGO, Cynthia

Diseño y maquetación

FERNÁNDEZ CASAS, Ignacio Ariel

Buenos Aires, julio de 2022

Esta publicación es resultado de una investigación financiada por la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM) en el marco del programa CyTMA2

Transformaciones en la estructura del Estado en el gobierno de Cambiemos, 2015-2019 : un análisis de las funciones, el modelo de gestión y las políticas públicas / Alejandro Casalis ... [et al.] ; compilación de Alejandro Casalis ; Cynthia Ferrari Mango. - 1a ed compendiada. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Flacso Argentina, 2022, Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-9379-88-6

1. Estado. 2. Administración Pública. 3. Gobierno Nacional. I. Casalis, Alejandro, comp. II. Ferrari Mango, Cynthia, comp.

CDD 351.0982



Esta publicación y su contenido se brindan bajo una Licencia

Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0). Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de este Documento de Trabajo no puede utilizarse con fines comerciales.

Introducción	7
<i>Por Alejandro Casalis y Cynthia Ferrari Mango</i>	
Capítulo 1: Aportes para el estudio del Estado y la Administración Pública	15
<i>Por Alejandro Casalis y Cynthia Ferrari Mango</i>	
Capítulo 2: Ministerio de Producción y modelo de desarrollo en la gestión	33
de Cambiemos (2015-2019).	
<i>Por Nahuel Nicolás Peña y Lucila Denise Palavecino</i>	
Capítulo 3: La política de empleo durante la gestión de Cambiemos: del	59
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social al Ministerio de	
Producción y Trabajo.	
<i>Por Matías Reiri</i>	
Capítulo 4: El ministerio político durante la gestión de Cambiemos: un	80
recorrido del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2015-2019).	
<i>Por Victoria Tapia Arias y Iara Bertolo</i>	
Capítulo 5: Cambios y continuidades en el Ministerio de Desarrollo Social	110
de la Nación (2015 - 2019) durante la gestión Cambiemos en Argentina.	
<i>Por Ariana Bardauil y Guadalupe Mercado</i>	
Capítulo 6: El ministerio de Educación durante la gestión Cambiemos:	138
un intento de revertir la decadencia argentina en materia educativa.	
<i>Por Mariano Alvarez</i>	
Sobre los/las autores/as	174

Introducción

Por Alejandro Casalis y Cynthia Ferrari Mango

En Argentina a fines del 2015 y con la asunción de la Alianza Cambiemos se inauguró una nueva etapa neoliberal que promovió un vuelco hacia orientaciones ortodoxas en lo económico, más conservadoras en lo social y de derecha en lo político, que modificó el modelo de desarrollo productivo-inclusivo y con un rol activo del Estado en la regulación económica y en la ampliación de derechos, característico del período 2003-2015 (Astarita y De Piero, 2017; Vommaro, 2017; Vommaro y Gené, 2017; Nantanson, 2017). Este cambio implicó específicamente un nuevo ciclo político y económico en el marco del neoliberalismo tardío (García Delgado y Gradin, 2017). La caracterización de tardío refiere a que presenta características diferentes al neoliberalismo desplegado en la década del setenta en el marco de dictaduras y gobiernos militares y del noventa enmarcado en el Consenso de Washington, en sus aspectos económicos, políticos, sociales e internacionales.

En términos económicos, se promovió un modelo de desarrollo con especialización productiva basado en exportaciones agroindustriales y en la sociedad de servicios (Burgos y Malic, 2017; Cantamutto y Constantino, 2020, Manzanelli y Calvo, 2020). En términos sociopolíticos, en la coalición de gobierno se destacaba una élite empresarial-política (Astarita y De Piero, 2017; Cao, Laguado y Rey, 2018; Canelo, Castellani y Gentile, 2018) así como también se incorporaron como funcionarios personas provenientes de la órbita de las organizaciones no gubernamentales (Arcidiácono y Luci, 2022; Etchemendy, 2018). A partir de aquí se llevaron a cabo diversas reformas destacándose las del ámbito fiscal y en la administración pública y en la estructura del Estado; e impulsando otras en el plano previsional y laboral que no llegaron a concretarse como resultado de la movilización social y la falta de apoyo de las principales fuerzas políticas.

En este marco, el Estado Nación ha atravesado transformaciones tanto en su estructura como en su composición incidiendo en la direccionalidad de las políticas públicas que delinearon un modelo de desarrollo inspirado en una coalición política. Las transformaciones en la administración pública nacional han sido analizadas considerando diferentes aspectos. Mientras algunos trabajos se han centrado en los cambios en el organigrama de la estructura del Estado (Etchemendy, 2018; Campana, 2018; Canelo y Castellani, 2016), otros han puesto el énfasis en los perfiles de los funcionarios públicos (Arcidiácono y Luci, 2019; Cao, Rey y Laguado Duca, 2018; Astarita y De Piero, 2017; Canelo y Castellani, 2016). Paralelamente, un conjunto adicional ha estudiado las transformación de la relación Estado-sociedad, reconceptualización el desarrollo y la reorientación de los objetivos sustantivo de las políticas públicas mediante una invocación a la modernización del Estado, de la sociedad y de la gestión pública (García Delado y Gradin, 2017; García Delado, Ruiz del Ferrier y de Anchorena, 2018; Triguboff, 2020).

Dichas líneas de investigación contribuyen a pensar la agenda estatal, los modelos de gestión y su vinculación con la orientación del desarrollo. Asimismo, permiten vislumbrar la direccionalidad de las políticas públicas, las funciones estatales, y la articulación con actores del ámbito de las organizaciones de la sociedad civil.

Este libro es un resultado colectivo producto de una investigación radicada en la Universidad Nacional de La Matanza, Departamento de Derecho y Ciencia Política que propone analizar las modificaciones en la estructura de la administración pública nacional y su incidencia en las políticas públicas en el periodo 2015-2019. Nos preguntamos, ¿cuáles son las transformaciones que se produjeron en la estructura del Estado en el período 2015-2019? ¿Qué consecuencias tuvieron estas modificaciones en las funciones del Estado, en el modelo de gestión pública, y en la relación entre el Estado y la sociedad? y finalmente ¿cómo éstos cambios incidieron sobre el diseño y la implementación de las políticas públicas?

En este marco, el objetivo general del libro es analizar las modificaciones en la estructura de la administración pública nacional y su incidencia en las políticas públicas (2015-2019). Como objetivos específicos nos proponemos en primer lugar caracterizar las modificaciones en el organigrama

de la administración pública nacional. En segundo lugar, indagar en los cambios en las funciones del Estado y las características que adopta el modelo de gestión. En tercer lugar, identificar las particularidades que adquieren el diseño y la implementación de las políticas públicas, a partir de las modificaciones en la estructura estatal a nivel nacional.

Partimos de un enfoque teórico metodológico cuya perspectiva teórica pone énfasis en los procesos históricos y en el análisis del poder y la de política como elementos significativos del vínculo entre el Estado y la Sociedad, entendemos al Estado tanto como una relación social y como un aparato institucional (O'Donnell, 1982; García Delgado, 1994, Oszlak, 1982; Cao, Laguado y Rey, 2015). Este opera en cada momento histórico determinado configurando relaciones sociales y definiendo sus modalidades de intervención hacia la sociedad través de tres dimensiones de la relación Estado-Sociedad: relaciones funcionales -qué hace el Estado-, relaciones materiales -cómo se modifica la distribución del ingreso-, y relaciones de dominación -cómo se garantiza la gobernabilidad- (Oszlak, 1997).

Para lograr su despliegue en tanto relación social, el Estado recurre al desarrollo de un aparato institucional altamente profesionalizado y especializado como es la burocracia (Weber, 1992). Asimismo, el incremento de la complejidad que reviste la gestión de los asuntos públicos para cada sociedad a lo largo de la historia, tanto en los países centrales (Jessop, 2007; Mann, 2007) como en los periféricos (Faletto, 1990, Oszlak, 1982) se producen en el contexto internacional y la consiguiente correlación a nivel nacional. Específicamente, surgen nuevas demandas de la sociedad civil que hacen que el Estado adopte nuevas funciones para dar cuenta a los desafíos que se le presentan en cada momento histórico determinado (García Delgado, 1994). De este modo, contribuyen a asegurar el principio de legitimidad y de soberanía como elementos fundantes de su autoridad y del ejercicio del poder sobre un territorio y una población (De Piero, 2008).

La metodología que se privilegia es cualitativa buscando realizar interpretaciones y generar conocimiento a partir de la información recabada. Para ello, identificamos dos dimensiones relevantes: 1) las transformaciones en la estructura del Estado; y 2) las funciones del Estado y de la administración pública en relación al diseño y a la implementación de las políticas públicas.

Por un lado, para abordar la dimensión transformaciones en la estructura del Estado analizamos los siguientes aspectos: 1) cambios en el Organigrama del Estado nacional utilizando como fuente los decretos correspondientes publicados en el boletín oficial; 2) presupuesto y direccionamientos de los programas tomando como fuente el presupuesto nacional y los informes técnicos correspondientes a evaluación y seguimiento; 3) perfil del profesional a cargo del área. Por otro lado, para darle un tratamiento a la dimensión funciones del Estado y de la administración pública en relación al diseño y a la implementación de las políticas públicas realizamos un recorte sectorial analizando determinados ministerios. De este modo, el corpus está compuesto por normativas, memorias, presupuesto estatal, página web de los ministerios y entrevistas semiestructuradas. La obra se estructura en seis capítulos. El Capítulo 1 “Aportes para el estudio del Estado y la Administración Pública” por Alejandro Casalis y Cynthia Ferrari Mango pretende brindar un marco conceptual que permita comprender las transformaciones de la administración pública. Para ello, profundiza en cuatro ejes: 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.

El Capítulo 2 “Ministerio de Producción y modelo de desarrollo en la gestión de Cambiemos (2015-2019)” por Nahuel Nicolás Peña y Lucila Denise Palavecino persigue analizar el modelo de desarrollo propio de la gestión de Cambiemos y su impacto sobre el Ministerio de Producción. De este modo, tiene en cuenta tanto su estructura burocrática como las particularidades de las políticas desarrolladas por el gobierno durante los años 2015-2019.

El Capítulo 3 “La política de empleo durante la gestión de Cambiemos: del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social al Ministerio de Producción y Trabajo” por Matías Reiri se propone abordar las reestructuraciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social que posteriormente se transforma en Ministerio de Producción y Trabajo. Por un lado, observa los principales cambios en el organigrama y el presupuesto en el período 2016-2019 y por el otro, analiza el direccionamiento de las políticas de empleo y su vinculación con la construcción de una nueva subjetividad en torno al mismo.

El Capítulo 4 “El Ministerio político durante la gestión de Cambiemos: un recorrido del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2015-2019)” por Victoria Tapia Arias y Iara Bertolo analiza las transformaciones en la estructura del Ministerio, las particularidades del tipo de funcionario y su incidencia en la orientación de las políticas públicas durante el período 2015-2019. Para ello, se concentra en el presupuesto, las modificaciones en el organigrama y la caracterización de los miembros de la élite política.

El Capítulo 5 “Cambios y continuidades en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015 - 2019) durante la gestión Cambiemos en Argentina” por Ariana Bardauil y Guadalupe Mercado se enfocan en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Las autoras plantean como hipótesis que los cambios ocurridos durante el gobierno de Mauricio Macri configuran una transformación en la definición funcional del Ministerio de Desarrollo Social y su burocracia. En esta línea, realizan un recorrido por los antecedentes del ministerio, analizan el organigrama, el presupuesto y el direccionamiento de los programas.

El Capítulo 6 “El Ministerio de Educación durante la gestión Cambiemos: un intento de revertir la decadencia argentina en materia educativa ” por Mariano Álvarez propone una análisis de la matriz educativa durante el periodo 2015-2019. Para ello, brinda un recorrido de las principales políticas educativas nacionales llevadas a cabo por el gobierno de Cambiemos.

De este modo, el libro brinda un aporte a los estudios sobre la administración pública desde una mirada sociopolítica. Contribuye al campo de estudio sobre el Estado y la administración pública, con un énfasis particular en los cambios en la estructura de Estado, en las funciones que desempeña, en las características del modelo de gestión y las políticas públicas que implementa.

Bibliografía

Arcidiácono, P., & Luci, F. . (2022). Estrategias, usos y destrezas:: Estado y ONG en la gestión de lo socio asistencial en Argentina. *Perspectivas Revista De Ciencias Sociales*, 7(13), 102–125.

- Astarita, M. y De Piero, S. (2017). Cambiemos y una nueva forma de elitismo: el político – empresarial, pp. 187-202. En: Daniel García Delgado y Agustina Gradin (compiladores) *El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis*. Documento de Trabajo N°5, Flacso: Buenos Aires.
- Burgos, M. y Malic, E. (2017). La deuda externa en el Neoliberalismo tardío. 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.
- Campana, J. (2018). *Organigrama y estructura del Estado: Configuración y transformaciones en el cambio de ciclo*. Informe N° 14 del Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural. Buenos Aires: FLACSO.
- Canelo, P. y Castellani, A. (2016). *Empresarios en el Estado. Radiografía del gabinete nacional actual*. Buenos Aires: UNSAM
- Canelo, P. V., Castellani, A. G., y Gentile, J. N. (2018). Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri (2015-2018). En: García Delgado, D.; De Anchorena, B. y Ruiz del Ferrier, C. (Comps.). *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*. FLACSO: Buenos Aires.
- Cantamutto, F. J. y Constantino, M. A. (2020). *Economía política del desarrollo argentino reciente: La etapa Cambiemos*. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Humanas; Plaza Pública; 13; 23; 7-2020; 82-102.
- Cao H., Laguado Duca, A. y Rey M (2018). Capítulo VI: El homo corporativo: Las elites estatales en el neoliberalismo tardío. En: Daniel García Delgado, Cristina Ruíz del Ferrier, Beatriz de Anchorena (Comps.). *Elites y captura del estado control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- De Piero, S. (2005). *Organizaciones de la sociedad civil*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Etchemendy, S. (2018). El asalto a las capacidades estatales PRO: el desmanejo administrativo contra el Estado de Bienestar y el desarrollo. En *Arte y Política*. Buenos Aires.
- Evans, P. (1996). *El Estado como problema y como solución*. *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 35, N° 140, 529 -562.

- Faletto, E. (1990). La especificidad del Estado en América Latina”. *Revista de la CEPAL*, N°38. Santiago de Chile.
- Gantus, D. (2016). Estudios sobre la administración pública en la Argentina contemporánea. En: Barros, S. Castellani, A. y Gantus, D. (2016). *Estudios sobre Estado, gobierno y administración pública en la Argentina contemporánea*. CLACSO: Buenos Aires.
- García Delgado, D. (2017). Modernización y reforma del Estado en el Neoliberalismo tardío: Hacia el Estado pre-Social, pp. 93-108. En: Daniel García Delgado y Agustina Gradin (compiladores) *El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis*. Documento de Trabajo N°5. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- García Delgado, D. (1996). Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión. En García Delgado, D. (comp.) (1996) *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipios y sociedad civil en Argentina (pp.13-40)*. Buenos Aires: UBA.
- García Delgado, D. (2018). Democracia, globalización financiera y gobierno de las elites. Una reflexión ética. En García Delgado, D.; Ruiz del Ferrier, C., y de Anchorena, B. (Comps.) (2019). *Elites y captura del Estado. Control y regulación en el neoliberalismo tardío*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Jessop, B. (2017): El Estado. Pasado, presente y futuro. Madrid: Los Libros de la Catarata. · Lechner, Robert (1990), *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*. Fondo de Cultura Económica
- Mann, M., 2007. El poder autónomo del Estado: sus mecanismos, orígenes y resultados. En: Acuña, C. (2007). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Manzanelli, P. D., y Calvo, D. S. (2020). La apertura comercial y la desindustrialización durante la gestión de Cambiemos. *Cuadernos De Economía Crítica*, 7(13), 97-214.
- Natanson, J. (2017). ¿Por qué? *La rápida agonía de la Argentina kirchnerista y la brutal eficacia de una nueva derecha*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Oszlak, O. (1982), *La formación del Estado argentino*, Buenos Aires: Ariel

Triguboff, M. (comp.) (2020). *Estado y políticas públicas en la Argentina de Cambiemos*. Ediciones Imago Mundi: Buenos Aires.

Vommaro, G. (2017). La centroderecha y el "cambio cultural" argentino. *Revista Nueva Sociedad* No 270, pp 5-13, julio-agosto de 2017.

Vommaro, G. y Gené, M. (2017). Argentina: el año de Cambiemos. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 37(2), 231-254.

Weber, M. (1992) *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económico: Buenos Aires.

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 neoweberiano (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 Gradín, 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 Gradín, 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
- Gradín, 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.

Capítulo 2

Ministerio de Producción y modelo de desarrollo en la gestión de Cambiemos (2015-2019)

Por Nahuel Nicolás Peña y Lucila Denise Palavecino

Introducción

El 11 de diciembre del año 2015, asume la Presidencia de la Nación por la alianza “Cambiemos” Mauricio Macri, luego de resultar victorioso en *ballotage* frente al candidato oficialista Daniel Scioli. Este resultado electoral puso fin a 12 años de Gobierno del Frente para la Victoria, dando lugar no solo a una alternancia de liderazgo político, sino también del partido gobernante y, fundamentalmente, del modelo de desarrollo.

Se define al modelo de desarrollo como la estrategia mediante la cual una sociedad busca en un contexto histórico específico lograr crecimiento económico con inclusión social, es decir, implicando no solo crecimiento productivo sino también mejores condiciones de vida para los ciudadanos producto de la distribución del ingreso generado (Arroyo, 2003). En concordancia con lo sostenido por Busso (2016), consideramos que toda estrategia de desarrollo se estructura en torno a una inserción internacional específica, es decir, está relacionada con la forma mediante la cual un país se enlaza política y comercialmente con el mundo.

A su vez, esta inserción internacional determina -y es también influenciada- por la estructura productiva existente, definida como “el entramado de actividades económicas de un país determinado” (Schteingart y Coatz, 2015). La decisión de insertarse al mercado mundial priorizando las ven-

tajas competitivas naturales o de imponer barreras aduaneras al ingreso de determinados bienes y/o servicios son determinantes para la configuración que asuma este entramado productivo, resultando de esta forma claro el vínculo entre ambas variables. Una última dimensión a considerar de todo modelo de desarrollo es la estructura social, concebida en un sentido acotado como estructura de clases o sistema de estratificación social (Adelantado, Noguera y Saez, 2000), la cual se configura mediante la distribución de la renta y la estructura del mercado de trabajo a partir de la inserción internacional y la estructura productiva (Cardoso y Faletto, 1999).

El triunfo de Cambiemos se enmarca en lo que Vázquez Salazar (2019) denomina “Restauración conservadora”, en alusión a una oleada de victorias electorales en América Latina de fuerzas conservadoras en reemplazo de partidos progresistas, los cuales habían sido predominantes en la región durante gran parte de la primera década del siglo XXI. Los denominados gobiernos “kirchneristas” -desde 2003 hasta 2015-, pertenecientes a la mencionada marea progresista de principios de siglo¹, se caracterizaron por la implementación de un modelo de desarrollo productivo-inclusivo (García Delgado y Ruiz del Ferrier, 2013), también denominado *neodesarrollista* (Ghibaud y Raccanello, 2021). Este, se centró en la presencia de un Estado activo con una primacía de la política por sobre la economía y el mercado. Se impulsó de esta forma desde el poder estatal un nuevo modelo de acumulación, con una política económica *neokeynesiana* de estímulo a la demanda que, complementándose con una política social redistributiva, dieron lugar a un proceso de crecimiento inclusivo (Pucciarelli y Castellani, 2017).

A diferencia de otras experiencias de la región, a pesar del alza del precio internacional de las materias primas como fuerza “desindustrializante” -incentivaba a los países a fortalecer su especialización productiva primaria-, en Argentina se dió durante la primera década del siglo un incremento del peso de la industria sobre el producto, siendo un sector que traccionó el crecimiento económico

1 Se denominó *marea rosa* o *progresista* al triunfo electoral y posterior ascenso al poder de diferentes líderes políticos pertenecientes a partidos de izquierda o socialdemócratas. Este ciclo histórico “comenzó en 1998 con la elección de Hugo Chávez en Venezuela, y siguió con el arribo al gobierno de candidatos de izquierda o centroizquierda en casi todos los países de América del Sur (con la excepción de Colombia) y en diversos países de América Central” (Pereira Da Silva, 2018).

(Mancini, 2011). Al activo rol del Estado con medidas económicas de fortalecimiento del mercado interno a través del gasto público y el crecimiento del salario real, se sumaron también políticas deliberadas -principalmente comerciales- que buscaron alterar el régimen económico local con una industria en expansión (Ghibaudo y Raccanello, 2021). Este período de industrialización fue precedido por otro que se caracterizó por una caída de la producción industrial tanto per cápita -10%- como en términos absolutos -6%-, aunque con una preservación del empleo². Los autores atribuyen entre las principales causales de este declive a la ausencia de una estrategia y un plan de desarrollo industrial, lo que llevó al agotamiento de un crecimiento inicial impulsado por la recuperación económica y un aumento de la demanda que no alteró significativamente la estructura productiva (Aspiazu y Schorr, 2010; Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2014; Castells y Schorr, 2015; Kulfas, 2016).

Esta visión del desarrollo presente durante los Gobiernos kirchneristas da cuenta de una gestión con marcado perfil industrialista, que buscó proteger la producción local e impulsar desde las políticas públicas el agregado de valor y el aumento de las capacidades tecnológicas nacionales para transformar el aparato productivo. Este enfoque, se combinó con una inserción internacional tendiente a priorizar la integración regional, las relaciones sur-sur y con una fuerte oposición a los tratados de libre comercio (García Delgado y Ruiz del Ferrier, 2013)

La salida del poder por parte del kirchnerismo luego del deterioro del modelo económico vigente dio lugar a un fuerte cambio en el perfil del desarrollo impulsado desde el Estado Nacional. La victoria de Cambiemos significó, en línea con lo planteado por García Delgado y Gradín (2017), la puesta en marcha de un modelo político, social, económico y cultural denominado “neoliberalismo tardío”. Los autores definen a este como un retorno al clásico modelo neoliberal imperante desde mediados de los '70 hasta fines de los '90, caracterizado por un predominio del mercado sobre el Estado, una inserción internacional agroexportadora y una redistribución regresiva del ingreso, pero en un contexto tanto nacional como internacional radicalmente distinto. A diferencia del neoliberalismo tradicional, impuesto en Argentina ante la crisis terminal del modelo de industrialización

2 “El eterno retorno de la desindustrialización”, en El Cenital, 31 Agosto 2019, disponible en: <https://cenital.com/el-eterno-retorno-de-la-desindustrializacion/>

por sustitución de importaciones y enmarcado a nivel global en un mundo unipolar aperturista, este nuevo neoliberalismo surgió socialmente deslegitimado y en un sistema internacional multipolar, recesivo y proteccionista, lo que permite definirlo como *tardío*.

Macri comenzó su gobierno con fuertes críticas a la gestión saliente y al modelo llevado adelante por el ciclo anterior. En el año 2015, mediante el documento denominado el “Estado del Estado” se enfatizó la necesidad de volver a insertar la economía argentina en el mercado internacional y arreglar juicios pendientes con acreedores para acceder al crédito internacional. Por otra parte, se criticó el excesivo crecimiento del gasto público como principal causa de la inflación, como también, la utilización del Banco Central para financiarlo y atender los servicios de la deuda, mediante la emisión de pesos y el uso de sus reservas³.

A diferencia de lo propuesto por el modelo productivo-inclusivo, la propuesta “ideal” de Cambiemos apuntó a un crecimiento “hacia afuera”, impulsado por las exportaciones agroindustriales, y con inversiones provenientes del ahorro externo bajo la idea de una “lluvia de inversiones”. Con este objetivo, se instrumentó una liberalización del comercio exterior, del mercado cambiario y de los flujos de capitales (Cantamutto y Constatino, 2020).

Bajo este enfoque de crecimiento vía exportaciones y con la llegada de capitales extranjeros, se dio un cambio de patrón de acumulación que fue altamente perjudicial para el sector industrial, más particularmente para la fracción del mismo orientada al mercado interno. Según datos del Ministerio de Producción y Trabajo, la industria manufacturera fue el sector productivo que más puestos de trabajo destruyó entre 2015 y 2019 -casi 140.000 empleos-⁴, y también en el mismo período, Argentina fue el país que más se desindustrializó en el mundo (Schteingart y Tavosnanska, 2021)⁵.

3 Presidencia de La Nación. (2015). El estado del Estado. Diagnóstico de la Administración Pública Nacional en Diciembre de 2015. https://www.caserosada.gob.ar/elestadodelestado/docs/el_estado_del_estado.pdf

4 “Empleo: qué sectores ganaron con Cambiemos y cuáles perdieron”, en Chequeado, consultado en línea el 18/01/2022 <https://chequeado.com/el-explicador/empleo-que-sectores-ganaron-con-cambiemos-y-cuales-perdieron/>

5 Según datos del Banco Mundial, el PBI industrial per cápita argentino cayó en el período consignado un 17,2%, siendo precedido a nivel internacional por Australia y Brasil - con caídas de producción per cápita del 5,7 y 4,9% respectivamente-.

Los cambios “internos” propuestos por Cambiemos sobre la estructura socioeconómica local no se circunscriben solo a la esfera doméstica, sino que también se vinculan con una estrategia que tiene como objetivo un rol diferente de Argentina en el mundo. Partiendo del diagnóstico de una economía cerrada, se buscó la apertura de la misma insertándose globalmente especializada en la provisión de materias primas y productos agroindustriales. Tal como expresó la Vicepresidenta Gabriela Michetti, se buscaba que el país sea “el supermercado del mundo” (García Delgado y Gradín, 2017; Schteingart y Tavošnanska, 2021).

El objetivo del presente capítulo será analizar mediante un método cualitativo el modelo de desarrollo propio de la gestión de Cambiemos y su impacto sobre el Ministerio de Producción, teniendo en cuenta tanto su estructura como las políticas desarrolladas por éste durante los años 2015-2019. Para ello, en primer lugar, se caracterizarán las transformaciones de la burocracia del Ministerio de Producción, mediante una revisión de fuentes secundarias de información, basadas principalmente en la composición del organigrama ministerial, las resoluciones publicadas en el Boletín Oficial y el perfil de los funcionarios a partir de biografías oficiales. En segundo lugar, se analizarán las políticas públicas desarrolladas por el Ministerio mediante las resoluciones de creación de los programas, los presupuestos asignados y ejecutados, como así también, una revisión de fuentes bibliográficas.

Se parte de considerar a la *burocracia pública* en consonancia con lo sostenido por Oszlak (2006) como la expresión material del Estado y su brazo ejecutor, siendo un atributo principal del mismo. La formación de ésta no es parte de un proceso racional y planificado en términos weberianos, sino que es el resultado de la política misma. En otras palabras, la burocracia es lo que el Estado hace, es decir, es dependiente de la naturaleza de las políticas públicas que ejecuta.

Una *política pública o estatal*, siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1982), es un conjunto de acciones y omisiones, que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión socialmente problematizada. Al alterarse la posición del Estado respecto al desarrollo en general y al sector productivo en particular, las políticas públicas cristalizan estos cambios de concepción. De esta forma, la industria manufacturera y el mercado interno dejaron de ser el eje a impul-

sar por parte de la acción estatal, cambiando la posición del poder público frente al sector productivo y su rol en el crecimiento económico.

El trabajo se inserta dentro de la literatura que analiza la vinculación entre los modelos de desarrollo y la estructura estatal (García Delgado, 2017; Cao, Rey y Laguado Duca, 2018), buscando desde este enfoque teórico analizar el caso particular ya detallado. En torno a la gestión de Cambiemos y la estructura estatal, múltiples publicaciones han abordado las transformaciones de la administración pública (Caravaca, Daniel, Lenarduzzi y Mattina, 2020; García Delgado, 2017), y el perfil característico de los funcionarios (De Piero y Astarita, 2017; Gené, 2018)

Respecto a trabajos sobre el Ministerio de Producción hay estudios que han abordado al antecedente inmediato del mismo, el Ministerio de Industria durante la gestión kirchnerista, analizando la vinculación entre la estructura del Ministerio y sus capacidades estatales con el desarrollo industrial (Fernández y Seiler, 2019; Seiler, 2020;). Paralelamente, otros trabajos se concentraron en el perfil de los funcionarios de la cartera (Donatello y Obradovich, 2018; 2020). Específicamente en la gestión de Cambiemos, hay estudios sobre las políticas productivas, pero sin poner el enfoque en la administración pública (Tavosnanska, 2018; Manzanelli y Calvo, 2020; Schteingart y Tavosnanska, 2021; Giammarino, 2021; Langard, Arturi y Lucero, 2021).

El trabajo comienza como un primer apartado en el cual se analizarán los cambios producidos en la estructura administrativa del Ministerio de Producción durante la gestión de Cambiemos. Luego, se abordarán las principales políticas públicas emanadas del Ministerio y el enfoque o modelo de desarrollo sostenido por las mismas. En un apartado final se procederán a esbozar las principales conclusiones del trabajo y algunos comentarios finales.

Estructura, y funcionarios del nuevo Ministerio

Una de las características de economías subdesarrolladas y periféricas como la argentina, es la existencia de una estructura productiva heterogénea, también denominada por los autores clásicos como *desequilibrada* (Diamand, 1972) o *dual* (Furtado, 2005) en la cual conviven sectores de alta productividad e insertos internacionalmente generando de divisas, junto a otros de menor desarrollo y defici-

tarios para la balanza comercial, pero con alto impacto social en la generación de empleo. Esto genera una tendencia crónica a la falta de divisas, lo que se denomina como *restricción externa*. Cuando la economía crece y crecen los sectores orientados al mercado interno que expanden el empleo –principalmente la industria-, rápidamente se produce una escasez de dólares que demanda este sector deficitario. Esto necesariamente culmina con una devaluación del tipo de cambio, caída de la actividad y retorno del desempleo, retornando a un equilibrio parcial con desempleo y bajos salarios.

Partiendo de este diagnóstico, el modelo de desarrollo propuesto por los gobiernos kirchneristas buscaba impulsar mediante la intervención estatal el desarrollo del sector industrial, aumentando su competitividad y sustituyendo importaciones para disminuir el déficit comercial. Esta visión se apoya en la experiencia de rápido desarrollo de los países sudeste asiático, los cuales han transformado su estructura productiva mediante una estrategia industrial respaldada por instituciones públicas relativamente fuertes que posicionaron a las capacidades del Estado como condición necesaria (Chang, 2002). Por lo tanto, desde esta perspectiva, se torna una condición necesaria la existencia de instancias específicas que tengan a su cargo la función de estimular la transformación industrial (Lavarello y Sarabia, 2015).

En sintonía con esta estrategia, en el año 2009 la por entonces Presidenta Cristina Fernández anuncia la creación del Ministerio de Industria (en adelante MI), dando lugar a que por primera vez en la historia del país el sector industrial contara con un ministerio exclusivo (Seiler y Fernández, 2019). Esta iniciativa dio lugar a la cristalización institucional del modelo de desarrollo en una cartera específica encargada de promover el crecimiento del sector y su transformación estructural. No obstante, tal como sostienen algunos trabajos, esta jerarquización del área gubernamental encargada de la política industrial no implicó un aumento de las capacidades estatales consistente con la elevación de su rango institucional, tanto en lo vinculado al financiamiento y estímulo de la actividad industrial, como en lo que respecta al personal implicado en el organismo (Seiler, 2020).

Con la llegada de Cambiemos al Gobierno, se produjo una amplia reestructuración de toda la estructura ministerial. Mediante el decreto 13/2015 de modificación al artículo primero de la Ley de

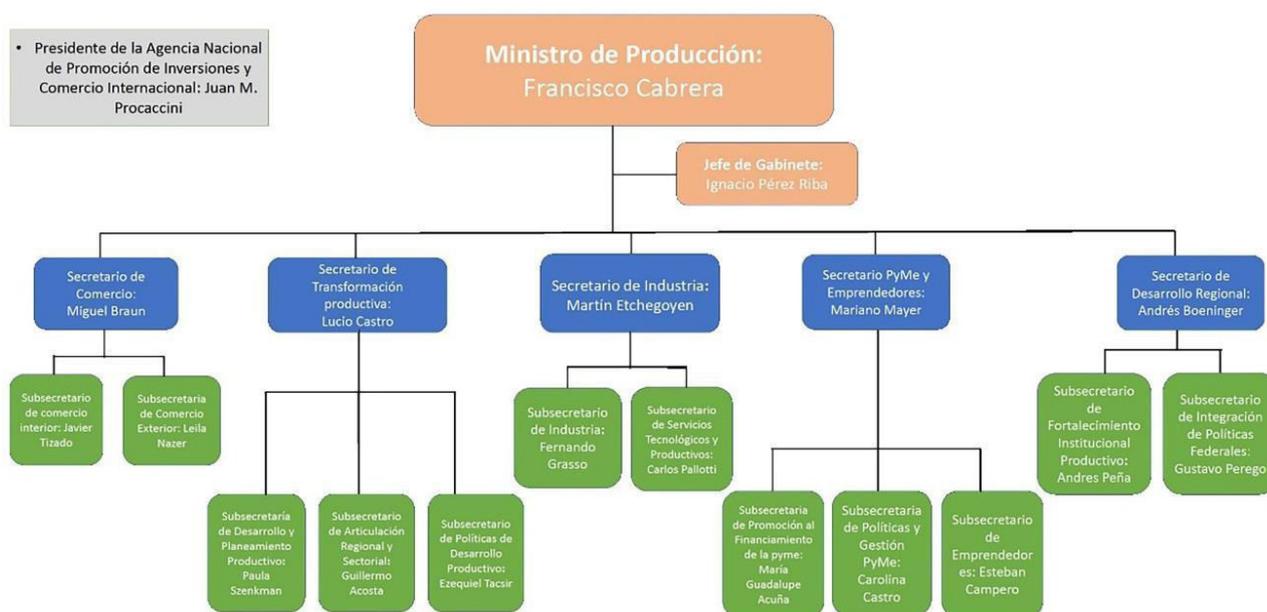
Ministerios⁶, se estableció que el gabinete de la nueva gestión aumentaría el número de Ministerios de los 16 preexistentes a 20 –sin contar la Secretaría de Presidencia ni la Jefatura de Gabinete-, junto a un aumento en el número de estructuras jerárquicas –secretarías y subsecretarías-. Además, hubo un cambio de la denominación de algunas carteras –en relación con la reasignación de funciones y objetivos-, una fragmentación del área económica y también del extinto Ministerio de Planificación (Canelo y Castellani, 2016).

Con la nueva estructura ministerial, quedó finalmente extinta la cartera de Industria, dando lugar al surgimiento del nuevo Ministerio de Producción (en adelante MP). Además, también tuvo lugar la constitución del Ministerio de Agroindustria como organismo específico para las “industrias naturales”, separándolas del resto de las ramas industriales. Esta novedad institucional surgió en consonancia con la pretensión de insertar al país en el comercio internacional a partir del agregado de valor de materias primas pertenecientes al complejo agroindustrial (Bascur y Coviello, 2021).

El MP, tal como establece el Decreto, asumió las funciones de la ex área encargada de la política industrial, siendo su sucesor inmediato. No obstante, sumó a las atribuciones que tenía su antecesor el manejo de la Secretaría de Comercio, la cual estaba al final de la gestión kirchnerista bajo la órbita del Ministerio de Economía. Esto permite a primera vista observar una relativa recuperación de atribuciones del MP respecto al MI, el cual había quedado dentro de la anterior estructura ministerial como la cartera con menores funciones y áreas dentro de su esfera (Seiler, 2020).

6 Decreto 13/2015. (2015). Modificación Ley de Ministerios. P.E.N. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/138140/20151211>

Organigrama 1. Ministerio de Producción (2015-2018).



Fuente: Elaboración propia en base a información oficial.

Dentro del MP una de las principales novedades fue la creación de la Secretaría de Transformación Productiva. Esta, tuvo como función principal la promoción del desarrollo y el aumento de la competitividad de la estructura productiva mediante un proceso de “transformación” de la misma, procurando articular para esta finalidad los lineamientos nacionales con las políticas de los demás gobiernos y abriendo espacios de discusión con el sector privado⁷. Tal como veremos plasmado en el segundo apartado del presente capítulo, esta noción de transformación de la matriz económica nacional, enunciada como una idea abstracta de cambio, tomará un sentido específico en la principal política de esta Secretaría: el Programa Nacional de la Transformación Productiva.

La estructura ministerial descrita sufrió una modificación en septiembre del año 2018, producto –entre otras cuestiones- de la crisis económica que acuciaba al Gobierno y la necesidad de reducir

7 Decreto 1/2016. (2016). Modificación Administración Pública Nacional. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/257508/norma.htm>

el déficit fiscal. Esto llevó a que solamente queden 10 Ministerios, degradándose muchas carteras a Secretarías, tales como Trabajo, Turismo, Medio Ambiente y Salud, entre otros⁸.

Con estos cambios, también se vieron fuertemente alteradas las funciones y la composición del MP, el cual también cambió su denominación y pasó a llamarse Ministerio de Producción y Trabajo. Al igual que sucedió con otros Ministerios, su estructura se amplió notoriamente absorbiendo de forma integral al ex Ministerio de Trabajo –salvo en sus funciones relacionadas a la seguridad social- y también al de Agroindustria. Estos dos se transformaron en Secretarías de Gobierno, teniendo a su cargo las dependencias que integraban previamente sus respectivos Ministerios. Además, se sumaron a la esfera del nuevo Ministerio de Producción y Trabajo la Secretaría de Política Minera –proveniente del ex Ministerio de Energía- y se crearon tanto una Unidad como una Secretaría de Coordinación producto de la dificultad de articular el funcionamiento, objetivos y la distribución de recursos entre las diversas áreas (Organigrama 2).

Organigrama 2. Ministerio de Producción y Trabajo (2018-2019)



Fuente: Elaboración propia en base a información oficial.

8 Decreto 801/2018. (2018). Modificación Ley de Ministerios. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/310000-314999/314078/norma.htm>

Se destaca dentro del reestructurado Ministerio de Producción y Trabajo el surgimiento de la Secretaría de Simplificación Productiva, la cual según un comunicado del propio Ministerio⁹, tiene como objetivo simplificar las trabas burocráticas que afectan la productividad y competitividad de empresas y emprendimientos. De esta forma, queda en claro una concepción del Estado ya no como impulsor, sino como una *traba* al desarrollo, siendo un *peso* a sacarle de encima al sector privado para su despegue. Tal como sostiene García Delgado (2017), dentro del modelo de desarrollo neoliberal tardío propuesto por Cambiemos, se buscó una reforma del aparato estatal tendiente a *desburocratizar* bajo la idea de mayor eficacia y transparencia.

El nuevo gabinete tuvo como uno de sus aspectos más relevantes la presencia de una proporción inédita en la historia nacional de funcionarios provenientes de altos cargos en el sector privado, lo que la literatura conceptualizó como *Gobierno de los CEO's* o *Ceocracia* (Astarita y De Piero, 2017; Gené, 2018). Este fenómeno fue promovido por Cambiemos como una renovación en la gestión de lo público respecto a quiénes tradicionalmente habían asumidos estas tareas, siendo personas idóneas y desinteresadas que venían por vocación a replicar su éxito privado en el Estado.

Desde la literatura, esta particular conformación sociológica del funcionariado fue analizada como un intento de *despolitizar* la administración del Estado a través de una lógica gerencial (Astarita y De Piero, 2017), implicando en realidad un avance de las élites económicas sobre el poder político. En sintonía con este enfoque, se ha planteado que la presencia de funcionarios claves dentro del gabinete provenientes de diferentes grupos económicos conlleva implica una exposición a conflictos de intereses y fuerte erosión de la autonomía del Estado a la hora de formular e implementar políticas públicas (Castellani y Motta, 2020).

También con esta premisa de un manejo *desideologizado* de lo público, se apeló a la convocatoria para ocupar altos cargos de expertos provenientes de fundaciones o *think thanks*, y desde diferentes

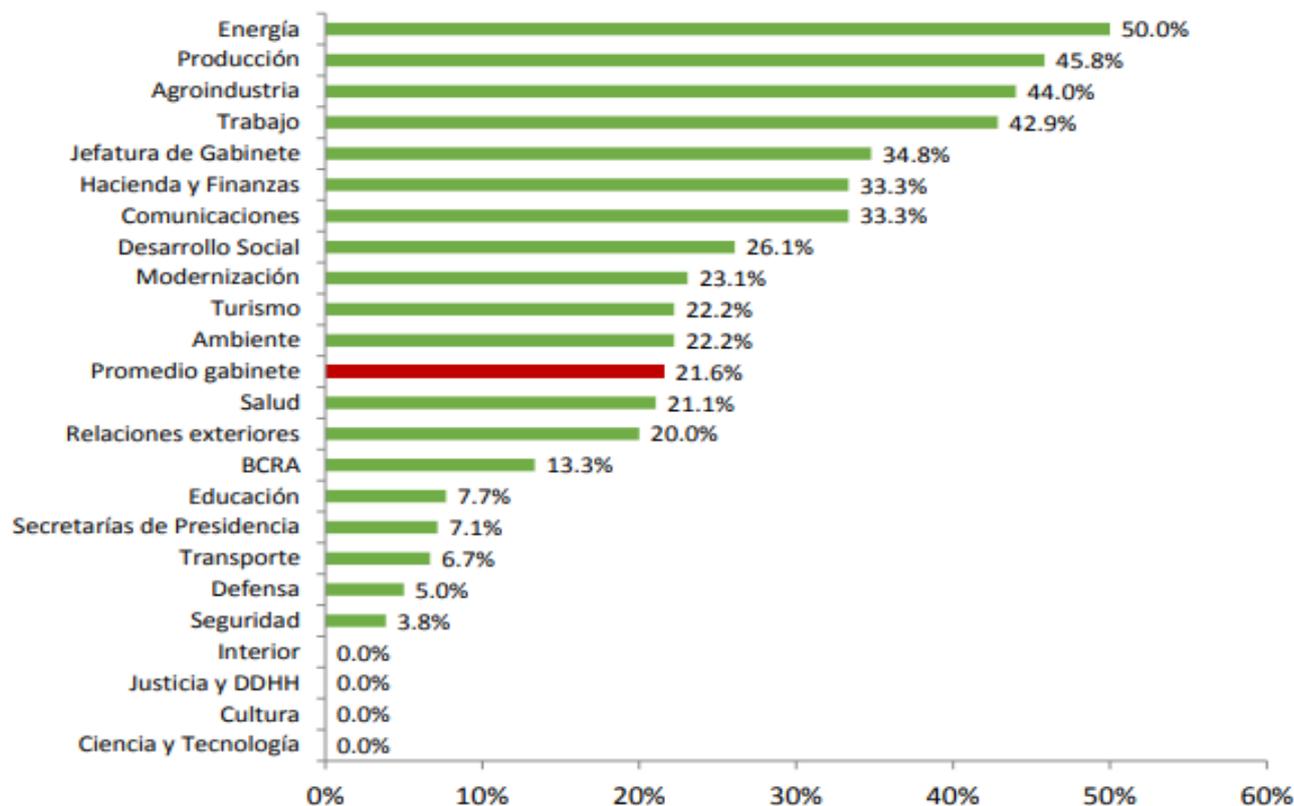
9 “Oficializan la creación de la Secretaría de Simplificación Productiva”, en eLeVe, 22 de Enero de 2018, Disponible en: https://www.ele-ve.com.ar/Oficializan-la-creacion-de-la-Secretaria-de-Simplificacion-Productiva.html?var_mode=recalcul

organizaciones de la sociedad civil. Según los datos generados por el Observatorio de Élités, el 45,4% de todos los funcionarios del Gobierno de Cambiemos han participado en ONG's o fundaciones.

El Ministerio de Producción no fue la excepción ante esta particular trayectoria que caracterizó a gran parte del plantel de funcionarios de las primeras líneas de gestión. En realidad, este fenómeno se vio acentuado en el área. Tal como analizaron Castellani y Canelo (2016), el MP fue la segunda dependencia en la que mayor proporción de funcionarios con trayectorias “privadas puras” hubo, representando el 45,8% del total de los mismos en el área (Gráfico 1). Además, del total de altos cargos en todo el gabinete con recorrido exclusivo dentro del mundo privado, el mayor número de estos se concentró en el MP -13.9% del total-.

Gráfico 1. Porcentaje de funcionarios con “trayectorias privadas-puras”

Gráfico 17: Porcentaje de funcionarios con trayectorias “privadas puras” por dependencia.



Fuente: Castellani y Canelo (2016).

Asimismo el 39,1% de los principales cargos del MP fueron ocupados CEO's, superando el promedio de su presencia en los diferentes Ministerios. Respecto al total del gabinete, el 25% de los CEO's pertenecieron a esta área. Además, el MP también fue en el cuál se localizó la mayor proporción de todos los funcionarios con recorrido previo en fundaciones y ONG's –incluyó en sus filas al 8,4% de estos-.

Profundizando en el análisis específico de la trayectoria de los principales dirigentes del MP, podemos observar que tienen trayectoria dentro del mundo privado o provienen de *think thanks*. El Ministro del área, Francisco Cabrera, provenía del sector bancario y fue fundador de “Máxima” AFJP. Paralelamente, tanto el Jefe de Gabinete del Ministerio como el Secretario de Comercio y el de Desarrollo Regional pertenecían a la Fundación Pensar. Además, cabe destacar la trayectoria de Martín Etchegoyen, Secretario de Industria desde el inicio de la gestión hasta principios de 2018, quién había sido Director de la Unión Industrial Argentino (Cuadro 1).

Cuadro 1. Trayectoria Funcionarios/as Ministerio de Producción 2015-2018

Funcionario/a (2015-2018)	Cargo	Antecedente
Francisco Cabrera	Ministro de Producción	HSBC /AFJP
Ignacio Pérez Riba	Jefe de Gabinete	Fund. Siena/Fund. Pensar
Miguel Braun	Secretario de Comercio	Banco Ciudad/Fund. Pensar/Dueño de cadena La Anónima
Lucio Castro	Secretario de Transformación Productiva	Organismos Internacionales Banco Mundial/BID/CIPPEC
Martin Etchegoyen	Secretario de Industria	UIA
Mariano Mayer	Secretario PYME y emprendedores	Estudio Tanoira Cassaigne/Bosch
Andres Boenginger	Secretario de Desarrollo Regional	Fund. Educando/Fund. Pensar

Fuente: Elaboración propia.

Respecto al “segundo momento” que atravesó esta dependencia durante la gestión de Cambiemos, la trayectoria de gran parte de sus funcionarios no se vio alterada a nivel agregado. Siguió coexis-

tiendo en su gran mayoría dirigentes con experiencia dentro de la gestión privada junto a otros provenientes de sectores de la sociedad civil, sumándose también como novedad un cuadro político proveniente de las filas del PRO, Jorge Triaca, como Secretario de Gobierno de Trabajo y Empleo. El nuevo Ministro, Dante Sica, tuvo pasado como consultor privado y como asesor del sector automotriz. Se destaca también dentro del nuevo gabinete la llegada de dirigentes de la Fundación ExportAr a las áreas de comercio, y la continuidad en el manejo de la Secretaría de Industria de un hombre fuerte del sector, Fernando Félix Grasso, Director de la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (Cuadro 2).

La presencia de representantes de sectores considerados como “no prioritarios” para el modelo de desarrollo propuesto por la gestión de Macri se vincula a la necesidad del gobierno de lograr legitimidad en la élite empresarial-industrial. La misma se sentía ideológicamente representada por la prédica “pro empresa” del gobierno pero con tensiones producto de sus políticas “antiindustriales” (Schteingart y Tavošnanska, 2021).

Cuadro 2. Trayectoria Funcionarios/as Ministerio de Producción y Trabajo 2018-2019

Funcionario/a (2018-2019)	Cargo	Antecedente
Dante Sica	Ministro de Producción y Trabajo	Consultor ABECEB/Consultor Automotriz
Ignacio Pérez Riba	Unidad de Coordinación General	Fund. Siena/Fund. Pensar
Roberto Alberto Sbarra	Secretario de Coordinación	Consultor externo INTA
Fernando Félix Grasso	Secretario de Industria	Director ADIMRA
Mariano Mayer	Secretario PYME y emprendedores	Estudio Tanoira Cassaagne/Bosch
Diana Carolina Sánchez	Secretaria de Política Minera	ABECEB/INTI Jujuy/Especialista en gestión ambiental.
Juan Pedro Inchauspe	Secretario de Simplificación Productiva	Asesor del sector privado finanzas, agroindustria y gastronomía.
Jorge Triaca	Secretario de Gobierno de Trabajo y Empleo	PRO
Luis Etchevehere	Secretario de Gobierno de Agroindustria	Presidente de la Sociedad Rural Argentina
Ignacio Werner	Secretario de Comercio Interior	Colegio de Abogados de la CABA/Fund. Directorio Legislativo/Estudio Brons & Salas.
Delia Marisa Bircher	Secretaria de Comercio Exterior	Fund. Export.Ar/Fund. Argentina Global
Paula Mariana Szenkman	Secretaria de Transformación Productiva	CIPPEC/Fund. Export.Ar

Fuente: Elaboración propia.

De este modo se puede concluir este primer apartado, en primer lugar, afirmando que las transformaciones en la estructura ministerial evidenciaron la cristalización institucional del modelo de desarrollo predominante en la gestión de Cambiemos. En este sentido, las modificaciones que se llevaron a cabo en la cartera durante los años 2015-2019 se dieron en consonancia con los objetivos predominantes del proyecto político. En segundo lugar, que los perfiles de los funcionarios de primera línea del MP en su

mayoría tenían antecedentes y trayectorias del mundo privado y organizaciones del tercer sector, lo cuál evidencia una composición del gabinete ministerial propia de lo que la literatura denominó como *Gobierno de los CEO's*.

Políticas productivas y modelo de desarrollo

El plan productivo de Cambiemos fue presentado en el año 2016 por parte del propio MP, estableciendo los lineamientos generales que guiaron durante la gestión los diferentes programas implementados por el área. Este, tal como describieron los investigadores Schteingart y Tavosnanska (2021), planteaba un horizonte que podía resumirse en tres ideas centrales: una inserción internacional inteligente, el “plan Australia” y la idea de transformar a la Argentina en el supermercado del mundo. Estas nociones sintetizaban la búsqueda de fomentar una estrategia de apertura gradual y reconversión productiva hacia la exportación de recursos naturales.

Cuadro 3. Clasificación de sectores según Plan Productivo Nacional (2016)

	Sector	Actividades	Estrategia Específica
<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin-bottom: 5px;">Menor necesidad de conversión</div> <div style="text-align: center; margin: 0 auto;">↓</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; width: fit-content; margin-top: 5px;">Mayor necesidad de conversión</div>	Competitivos	Aceites de origen vegetal Productos de molinería Lácteos y carnes	Apertura de mercados Promoción de exportación Atracción de IED Financiamiento para operaciones en el exterior
	Nichos competitivos	Biotecnología Turismo Software Servicios Profesionales	Instrumentos anteriores junto con: Financiamiento a nichos con potencial Certificaciones Internacionales y sellos de calidad
	Latentes	Automóviles y autopartes Maquina Agrícola	Apoyo a pioneros exportadores y prácticas de desarrollo exportador Mecanismos de pre y post financiación de exportaciones Mejoras de gestión
	Sensibles	Hilandería, tejeduría y confección textil Calzado Electrónica de consumo Muebles	Reconversión laboral Financiamiento para mejora de la productividad y reconversión Apertura gradual

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Productivo Nacional (2016).

En la búsqueda de alcanzar tales objetivos, el plan clasificó en forma de diagnóstico a los diferentes sectores productivos en torno a cuatro tipos. Los dos primeros grupos, el de actividades “competitivas” y el de “nichos competitivos”, son aquellos sectores a los cuales se propuso fomentar con políticas activas por parte del Estado. Las actividades competitivas son casi de forma exclusiva las pertenecientes al complejo agroindustrial, las cuales están insertas internacionalmente sin necesidad de protección alguna. Estas se buscaban impulsar principalmente con políticas de apertura de mercados y la llegada de capitales extranjeros. Por otra parte, los nichos competitivos –tales como la industria biotecnológica, del software, entre otros- debían sumar a estas políticas un fortalecimiento del capital humano, financiamiento y acciones tendientes a ampliar su acceso a certificaciones internacionales de calidad.

En el otro grupo de sectores, se plantea la presencia de otros dos tipos de actividades productivas a “reconvertir”, agrupándolas en sectores “latentes” y “sensibles”. Las primeras presentan una reducida inserción internacional y una productividad intermedia, por lo que necesitan contar con cierta protección estatal para sostener su nivel de actividad. Se caracterizan también por tener inserción exportadora pero con gran demanda de importaciones, generando de forma sostenida saldos comerciales negativos. En la visión del Plan Productivo, este sector cuenta con potencial exportador, el cual se debe apuntar a promover, pero a su vez se admite la necesidad de reconvertir cerca de un tercio de los trabajadores que empleaba.

Por último, las industrias sensibles integran el grupo que presenta menor inserción internacional, pero que son fundamentales dado su carácter de generadoras de gran cantidad de empleo de baja calificación. Requieren así de elevada protección producto de su contribución social, siendo sus principales competidores originarios de Asia. En la visión de Cambiemos, este sector integrado –entre otras- por empresas textiles y del calzado, electrónica de consumo y muebles, debía ser expuesto a mayor competencia internacional promoviendo su reconversión con apoyo por parte del Estado.

Dentro de este Plan Productivo como lineamiento general de la política ministerial, se lanzó en noviembre de 2016 el Programa Nacional de la Transformación Productiva, siendo creado de forma conjunta por el Ministerio de Producción y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social con el “objetivo de potenciar la productividad y competitividad de empresas a través de su transforma-

ción productiva” (Artículo 1, Resolución conjunta 1E/2016)¹⁰. Tal como establece la resolución de su creación, el mismo quedó bajo la ejecución de la Secretaría que lleva su mismo nombre.

Este programa, en sintonía con el diagnóstico esbozado por el área, parte de diferenciar a las empresas entre aquellas con dificultades competitivas y/o productividad declinante, a las cuales denomina como “Empresas de Transformación Productiva”, y las que considera como “Empresas Dinámicas” producto de su capacidad para competir en el mercado generando empleos de calidad. Se apunta a que las empresas del primer grupo, es decir las que desarrollan actividades de poca competitividad, mejoren sus procesos o redireccionen su actividad, pudiendo para esto integrarse a otra u otras empresas con el objeto de potenciar su desempeño.

En búsqueda de lograr los objetivos propuestos, el artículo 5 del Decreto establece que el Estado otorgaba a las empresas inscriptas en el programa beneficios crediticios y prestaciones dinerarias, además de asistencia técnica para la puesta en marcha de proyectos de transformación productiva. Por otra parte, también se brindaba a los trabajadores en situación de desempleo producto de estos proyectos de reestructuración una prestación dineraria, apoyando también monetariamente su reinserción laboral y brindando capacitaciones de formación profesional para potenciar sus condiciones de empleabilidad.

A pesar del bajo alcance del programa –se inscribieron apenas alrededor de 200 empresas entre ambos grupos-, este estuvo enfocado primordialmente en la reubicación de los trabajadores despedidos de las empresas afectadas por la apertura comercial (Tavosnanska, 2018). En el marco del mismo, hubo alrededor de 8.000 despidos que fueron “recompensados” mediante el seguro de desempleo dispuesto por el Programa. Tal como plantea Phillip (2019), en su proceso de implementación el instrumento funcionó en realidad principalmente como un mecanismo para atemperar los conflictos sociales generados por este proceso de reconversión de sectores poco competitivos de la estructura productiva. Hubo mediante estas compensaciones una “socialización” de los costos de las reestructuraciones empresariales.

10 Resolución conjunta 1-E/2016. (2016). Ministerio de Producción y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/153974/20161115?busqueda=1>

A través de lo descripto, se puede evidenciar que la concepción del modelo de desarrollo propuesto por la gestión de Cambiemos fue transversal al Plan Productivo del MP y al Programa de Transformación Productiva. La noción de transformación se plantea en sintonía con lo sostenido por el modelo de desarrollo “neoliberalismo tardío”, el cual promueve un proceso de “reconversión” de aquellas empresas incapaces de competir con países con menores costos de producción (García Delgado, 2017). Esta propuesta busca una nueva forma de inserción internacional basada en la exportación de materias primas como el sector naturalmente más competitivo, reestructurando el aparato productivo nacional e impactando de forma directa sobre la estructura social, lo que busca ser temporalmente compensado por el programa abordado.

Con el objetivo de lograr esta reconfiguración de la estructura productiva, la estrategia se basaba, además de la mayor exposición a la competencia externa, en la aplicación de políticas *horizontales*, es decir, políticas que apuntaban a impactar a todos los sectores sin fomentar ninguno en específico –apertura de mercados, capital humano, ampliación de financiamiento generalizado, obras de infraestructura- (Schteingart y Tavosnanska, 2021). Tal como sostiene Lavarello (2017), toda política industrial es en cierto sentido selectiva, solo que algunas lo hacen *ex ante* –eligiendo ramas específicas sobre los cuales actúa el instrumento- y otras *ex post*, producto de que los sectores las logran aprovechar de forma diferencial dada la estructura existente. Las primeras son propuestas para orientar la estructura productiva hacia la creación de *ventajas competitivas*, mientras que las segundas tienden a reproducirlas potenciando las *ventajas comparativas* o *naturales*.

En sintonía con esta idea, como ya se ha abordado en el primer apartado, se creó en el año 2018 la Secretaría de Simplificación Productiva, la cual tuvo como tarea principal implementar el Programa de Gestión de la Simplificación Productiva. Este tenía como objetivo lograr la simplificación de los diferentes trámites en los que el sector productivo -sin discriminar sector alguno dado su carácter *horizontal*- interactúa con el Estado¹¹. De este modo, se buscaba la puesta en marcha de un sistema que digitalice y sobre todo logre *desburocratizar* los trámites.

11 Documento de presupuesto. (2019). *Jurisdicción 51, Ministerio de Producción y Trabajo*. Consultado en línea el 15/10/2021 en: <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2019/jurent/pdf/P19J51.pdf>

En el marco del programa, en primer lugar, se implementó un sistema de Trámites a Distancia (TAD), el cual significó un gran ahorro de tiempo para los diferentes tipos de gestiones que deben realizar las organizaciones privadas con el Estado. Otra herramienta central fue la creación de la figura de “Sociedad de Acciones Simplificada (SAS)”, las que permitieron la creación de firmas de forma online en tan solo 24hs. Por último, también con esta misma lógica se implementó la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) como otra herramienta que facilitó el “papeleo” necesario para poder exportar e implicó un ahorro significativo tanto de tiempo como de costos económicos para las empresas.

Para citar otro ejemplo, la misma perspectiva de estas iniciativas se vió plasmada en el Programa de Promoción de la Productividad y Competitividad PYME, el cual buscó de simplificar el entorno normativo en el cual se desenvuelven las empresas, tanto en el plano societario y tributario, como en lo laboral, financiero y en su expansión hacia el mercado externo¹².

Estas acciones y propuestas para facilitar los procedimientos que deben realizar las empresas en su vinculación con el Estado fueron una premisa transversal a los múltiples programas implementados por el Ministerio, permeando las diferentes áreas de la estructura ministerial.

No obstante, hubo algunas iniciativas del MP que no fueron consecuentes con el modelo de desarrollo *ideal* sostenido por Cambiemos dado que tendieron a otorgar marcos regulatorios e incentivos *selectivos* a ciertos sectores no considerados como naturalmente competitivos dentro la estructura productiva nacional. Un claro ejemplo que contrarrestó esta tendencia horizontalista fue la Ley Autopartista Nacional, la cual buscó incentivar mediante el otorgamiento de importantes créditos fiscales la producción local de autopartes y la mayor inserción internacional de la industria –sumándose a los cuantiosos beneficios que ya tenía el sector y se sostuvieron con la nueva gestión- (Tavosnanska, 2018). En este mismo sentido, la Ley de biotecnología apuntó a fortalecer mediante políticas preferenciales para el sector su crecimiento y competitividad. Además, a pesar del cambio de paradigma, otras políticas sectoriales tales como el régimen de Tierra del Fuego, el de biocombustibles y el de bienes de capital se sostuvieron (Tavosnanska y Schteingart, 2021).

12 Documento de presupuesto. (2019). *Jurisdicción 51, Ministerio de Producción y Trabajo*. Consultado en línea el 15/10/2021 en: <https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/presutexto/proy2019/jurent/pdf/P19J51.pdf>

Estas nuevas iniciativas y la continuidad de las mencionadas que apuntaron a sostener beneficios para sectores no considerados a priori como dinámicos pueden explicarse como necesarias para sostener cuantiosos empleos de sectores con elevada afiliación sindical, conteniendo así la conflictividad social. Se optó así por una apertura que *pretendió ser gradual* y por una reconversión de puestos de trabajo amortiguada por políticas compensatorias.

Además, también resulta relevante relacionar estas políticas con la importante presencia dentro de la estructura ministerial del empresariado industrial, más particularmente de la Unión Industrial Argentina (UIA). Como se ha desarrollado en el primer apartado, la Secretaría de Industria se encontraba bajo la dirección de Martín Etchegoyen, quién era por entonces el Director de la UIA. Numerosos cuadros técnicos pertenecientes a esta organización empresarial ingresaron bajo su gestión al MP (Tavosnanska y Schteingart, 2021), influenciando de esta forma las políticas implementadas con una orientación diferente a la que emanaba de los lineamientos generales del Plan Productivo.

Asimismo, luego de la transformación en la estructura ministerial y la salida de funcionarios como Martín Etchegoyen, el sector del empresariado industrial continuó teniendo presencia dentro del MP, con la llegada de Fernando Felix Grasso de la ADIMRA en la misma dependencia.

Conclusiones

El modelo de desarrollo puesto en marcha a partir de diciembre del año 2015 con la victoria de la Alianza Cambiemos impactó tanto sobre la estructura del Ministerio de Producción como sobre las políticas emanadas desde esta área. La propuesta de una nueva inserción internacional centrada en exportar recursos naturales y sus derivados se vio reflejada en la impronta del MP, el cual apuntó tanto en el Plan Productivo como en los diferentes programas instrumentados a reestructurar la matriz productiva nacional fomentando los sectores más competitivos y buscando reconvertir aquellos que crecieron a la sombra del proteccionismo estatal pero que han logrado incorporar a grandes estratos de la población económicamente activa de baja calificación laboral.

La decisión inicial de eliminar al Ministerio de Industria como cartera propia del sector y de jerarquizar a las agroindustrias con una dependencia propia dejaron en evidencia estas pretensio-

nes iniciales. También el surgimiento dentro del nuevo Ministerio de Producción de la Secretaría de Transformación Productiva, y posteriormente de la Secretaría de Simplificación Productiva, plasmó a nivel institucional la pretensión de alterar la estructura económica y una concepción del Estado como *obstáculo* para el despliegue de las fuerzas del mercado.

No obstante, tal como se ha descrito en el trabajo, la implementación de algunas políticas sectoriales específicas y el sostenimiento de otras permitió visualizar acciones contradictorias con el propio horizonte propuesto por Cambiemos, las cuales se vinculan tanto a necesidades de legitimación como a la presencia dentro del gabinete de dirigentes y cuadros técnicos provenientes de las principales entidades industriales del país.

Este hallazgo permite evidenciar como a la vez que la estructura estatal refleja el plan de gobierno propuesto por el partido gobernante, la propia burocracia y los diferentes actores que obtienen el control de sectores de la misma se constituyen como núcleos de poder que alteran la posición del Estado y buscan impulsar dentro de las propias instituciones públicas sus propias agendas e intereses.

Referencias bibliográficas

- Adelantado, J., Noguera, J.A. y Rambla X. (2000). “El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales” en Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España. Univ. Autónoma de Barcelona. Servei de Publicacions. Editorial Icaria.
- Arroyo, D. (2003). Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina. Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.
- Astarita, M. y De Piero, S (2017). Cambiemos y una nueva forma de elitismo: el político - empresarial. En García Delgado D. y Gradin, A. (2017). El neoliberalismo tardío: teoría y praxis. 187-201. Flacso Argentina. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/flacso-ar/20171108040507/pdf_1575.pdf
- Aspiazu, D. y Schorr, M. (2010). La industria argentina en la posconvertibilidad: Reactivación y legados del neoliberalismo. Problemas del desarrollo, 41(161), 111-139.

- Bascur, O. y Coviello, R. (2021). Las instituciones estatales y la industria en perspectiva histórica. En Rougier (Ed.). *La industria argentina en su tercer siglo. Una historia multidisciplinar (1810-2020)*. (449-495). Ministerio de Desarrollo Productivo de La Nación.
- Busso, A. (2016). (Comp.) *Modelo de Desarrollo e Inserción Internacional: Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011*. UNR Editora.
- Canelo, P. y Castellani, A. (2016). Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri. Informe de Investigación N°1. Observatorio de las Elites. https://citra.org.ar/wp-content/uploads/2020/01/2016_Informe_1_Observatorio_de_las_Elites.pdf
- Cantamutto, F. J. y Constantino, M. A. (2020). *Economía política del desarrollo argentino reciente: La etapa Cambiemos*. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Humanas; Plaza Pública; 13; 23; 7-2020; 82-102.
- Cao, H., Rey, M., Laguado Duca, A. (2015). *El Estado en Cuestión. Ideas y política en la Administración Pública Argentina*. Prometeo.
- Caravaca, J., Daniel, C., Lenarduzzi, J., y Mattina, G. (2021). Modernizar el Estado. Plan y agentes del cambio en la era Cambiemos. Argentina, 2015-2019. *Revista de Gestión Pública*, 9 (1). doi: <https://doi.org/10.22370/rgp.2020.9.1.2679>
- Cardoso, F. H. y Faletto, E. (1999) *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Siglo XXI.
- Castellani, A. y Motta, G. (2020). La exposición a los conflictos de interés y la captura de la decisión pública en el Gabinete Nacional (Argentina, 2018). *Miríada*, 12 (16), 77-119
- Castells, M. J. y Schorr, M. (2015). Cuando el crecimiento no es desarrollo. Algunos hechos estilizados de la dinámica industrial en la posconvertibilidad. *Cuadernos de Economía Crítica*, vol. 1 (2).
- Chang, Ha-Joon (2002), *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Anthem Press
- Diamand, M. (1972). La estructura productiva desequilibrada Argentina y el tipo de cambio. *Desarrollo Económico*, 12 (45), 1-24. <https://observatorio.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2016/05/Diamand-1972-La-estructura-productiva-desequilibrada.pdf>

- Donatello, L. y Obradovich, G. (2020). Los titulares de las carteras de Industria en la Argentina y Brasil, en las experiencias kirchnerista y del PT. Enraizamiento, autonomía y experticia. *Miríada: Investigación en Ciencias Sociales*. 12, (16), 55-75. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7567046>
- Furtado, C. (2005), *Formação Econômica do Brasil*, Companhia Editora Nacional, São Paulo.
- García Delgado, D. (2017). Modernización y reforma del Estado en el Neoliberalismo tardío: Hacia el Estado pre-Social. En Daniel García Delgado y Agustina Gradin (Eds.), *El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis* (págs. 93-108). Documento de Trabajo N°5. FLACSO Argentina.
- García Delgado, D. y Ruiz del Ferrier, C. (2013). El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el Cambio Epocal. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (1), 64-81. https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1386646214_4-garcia-delgado-ruiz.pdf
- Ghibaud, F. y Raccanello, M. (2021) Crecimiento y reindustrialización acotada (2002-2015). En Rougier (Ed.). *La industria argentina en su tercer siglo. Una historia multidisciplinar (1810-2020)*. Ministerio de Desarrollo Productivo de La Nación.
- Giammarino, D. (2021). Cadenas de valor y políticas públicas en Argentina. En Adriani, H., Suárez, M. y Murgier, N. (Coords.). (2021). *Abordajes de la actividad industrial argentina : Procesos, territorios y análisis de casos durante el gobierno de la Alianza Cambiemos*. La Plata : Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Gené, M. (2018). Politización y controversias: los CEOS en el gobierno de Cambiemos. *Revista Ensamble*, (9). <http://www.revistaensambles.com.ar/ojs-2.4.1/index.php/ensambles/article/view/143>
- Kulfas, M. (2016). *Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015*. Siglo XXI Editores.
- Langard, F.; Arturi, D. y Lucero, S. (2021). La problemática de la industria de bienes de capital en Argentina en el período 2002-2018 y el rol de las políticas estatales. Rupturas y continuidades a partir de 2016. En Adriani, H., Suárez, M. y Murgier, N. (Coords.). (2021). *Abordajes de la actividad industrial argentina : Procesos, territorios y análisis de casos durante el gobierno de la*

Alianza Cambiemos. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

Lavarello, P. y Sarabia, M. (2015). *La política industrial en la Argentina durante la década de 2000*. CEPAL: Santiago.

Lavarello, P. (2017). ¿De qué hablamos cuando hablamos de política industrial? En: CEPAL (2017). *Manufactura y cambio estructural: aportes para pensar la política industrial en la Argentina*. (55-109)

Mancini, M. (2011). La industria Argentina: Crecimiento orientado por la demanda y cambio estructural. *Entrelíneas de la Política Económica*, 31 (5). http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/15417/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Manzanelli, P. D., y Calvo, D. S. (2020). La apertura comercial y la desindustrialización durante la gestión de Cambiemos. *Cuadernos De Economía Crítica*, 7(13), 97-214. Recuperado a partir de <http://cec.sociedadeconomiacritica.org/index.php/cec/article/view/226>

Obradovich, G., & Donatello, L. (2018). Los secretarios de la industria durante el kirchnerismo. Enraizamiento, autonomía y experticia. *Sudamérica : Revista de Ciencias Sociales*, 0(8), 195-213. Recuperado de <http://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/sudamerica/article/view/2551>

Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Postdata Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11).

Oszlak, O. y O' Donnell, G. (1982). Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. En Acuña, C. (Ed.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, 555-584. Jefatura de Gabinete de Ministros

Pereira Da Silva, F. (2018). La bajada de la marea rosa en América Latina. Una introducción. *Revista de la Red de Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea*, 5 (8). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6558157>

Philipp, E. (2019). ¿Un parche exitoso? El programa de Nacional de Transformación Productiva y la redefinición de los mecanismos para facilitar la “salida” del empleo privado. XIII Jornadas de Sociología Facultad de Ciencias Sociales. UBA.

- Porta F., Santarcángelo J. y Schteingart D. (2014). Excedente y desarrollo industrial en Argentina: Situación y desafíos. CEFIDAR, Documento de Trabajo N° 59.
- Pucciarelli, A. y Castellani, A. (Coord) (2017). Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal. Siglo XXI editores.
- Scheitengar, D. y Coatz, D. (2015). *¿Qué modelo de desarrollo para la Argentina?* Boletín Informativo Techint 349. Buenos Aires.
- Schteingart, D. y Tavosnanska, A. (2021). Del retorno de la desindustrialización al coronavirus (2015-2020). En Rougier (Ed.). *La industria argentina en su tercer siglo. Una historia multidisciplinar (1810-2020)*. (383-449). Ministerio de Desarrollo Productivo de La Nación.
- Seiler, C. (2020). La paradoja de la política industrial en Argentina. Jerarquización y ahuecamiento del Ministerio de Industria de la Nación (2009-2015). *Colombia Internacional*, (104), 95-129. <https://doi.org/10.7440/colombiaint104.2020.04>
- Seiler, C. y Fernández, V.R. (2019). Estructuras estatales y desarrollo industrial. La jerarquización marginal del Ministerio de Industria de Argentina (2009-2015). *Economía y desarrollo*, 163 (3). Universidad de La Habana. <http://www.econdesarrollo.uh.cu/index.php/RED/article/view/775>
- Tavosnanska, A. (2018). Modelo de desarrollo y políticas productivas: resultados a dos años y medio de Cambiemos. *Revista Economía y Desafíos del Desarrollo*, 2 (1). http://www.unsam.edu.ar/escuelas/economia/revistaedd/wp-content/uploads/2018/12/1_3.pdf
- Vazquez Salazar, C.O. (2019). La restauración conservadora en América Latina. *Nueva Época*, 14 (48) <http://www.apps.buap.mx/ojs3/index.php/tlamelaua/article/view/909/pdf>

Capítulo 3

La política de empleo durante la gestión de Cambiemos: del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social al Ministerio de Producción y Trabajo

Por Matías Reiri

Introducción

El período comprendido entre los años 2015 y 2019 se caracterizó por ser la primera vez que una fuerza política orgánica de derecha lograba acceder al poder a través del voto popular, iniciando un proceso político, económico y social al que diversos/as autores y autoras denominan *neoliberalismo tardío* (Astarita, 2018; García Delgado y Gradín, 2017). Concepto que hace referencia a que los principales rasgos políticos y económicos de los gobiernos que asumieron la Presidencia en varios países de América Latina en el período mencionado, abrieron paso a una nueva etapa neoliberal en la región¹. La misma estuvo caracterizada por una disputa por la reestructuración de la distribución de la riqueza a favor de los sectores concentrados de la economía; por el inicio de un nuevo proceso de endeudamiento externo; la apertura

1 La novedad de este ciclo radica en el hecho de que contexto político interno de cada país (el acceso de la derecha al poder a través de mecanismos institucionales y legales, aunque poco legítimos para el caso brasileño), el escenario económico global y regional (el aumento de la desigualdad global en la distribución de la riqueza), así como geopolítico (el ascenso de Donald Trump en los Estados Unidos y sus conflictos con los principales países de las BRICS, o el avance de la derecha en Europa y el conflicto en medio oriente), muestran diferencias sustantivas a las etapas precedentes, por lo que este período no representa únicamente un regreso a una etapa anterior.

de la economía; la desindustrialización y el intento deliberado de bajar salarios y niveles de consumo de los sectores mayoritarios (García Delgado y Gradin, 2017).

A diferencia de procesos neoliberales que tuvieron lugar en nuestro país en períodos anteriores, una de las grandes novedades que presentó el gobierno de Cambiemos en términos históricos es la numerosa presencia de ex *CEOs* y dirigentes empresariales en diversos puestos de conducción estatal (Astarita y De Piero, 2017). De este modo, el gobierno se propuso construir -y en cierta medida construyó- un Estado al servicio de las grandes empresas estableciendo modalidades de intervención específicas y particulares con los distintos actores sociales. Estas intervenciones fueron articuladas a partir de una concepción global del Estado propia del neoliberalismo orientada al restablecimiento de las condiciones para la acumulación del gran capital y la restauración del poder de clase (Astarita, 2018).

En términos de Bernazza (2016), el gobierno de Cambiemos se propuso realizar un proceso de modernización del Estado con una fuerte impronta instrumental y como principal herramienta para superar los elementos negativos heredados de la gestión anterior con el objetivo principal de lograr un Estado innovador, flexible, con recursos humanos capacitados, estructuras simples e integradas merced a sistemas digitales que deviene, según esta propuesta, en un Estado transparente, capaz de rendir cuentas claras y convincentes. En este marco, la vinculación que propuso Cambiemos entre el Estado y la cuestión laboral estuvo articulada, no sin contradicciones, a partir de la figura del *emprendedor* en una constante búsqueda por hacer del *ethos* empresarial el criterio general para abordar los asuntos públicos. En este sentido, y a partir de la concepción de que la rigidez propia de la institucionalidad laboral del país no contribuía a la atracción de nuevas inversiones, pudieron visualizarse múltiples intentos de la alianza Cambiemos por generar una reconceptualización del trabajo y crear una nueva institucionalidad laboral (Kaplan, 2019).

El objetivo principal del presente capítulo es abordar las reestructuraciones al interior del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social -posteriormente Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo dentro del Ministerio de Producción y Trabajo- en el periodo 2016-2019. En este sentido, los objetivos específicos son: a). Identificar los principales cambios en el organigrama y el prespues-

to del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en el período 2016-2019 y b). Abordar el direccionamiento de las políticas de empleo y su vinculación con la construcción de una nueva subjetividad en torno al mismo. Para ello, se realizó una investigación de tipo cualitativa en un marco de carácter empírico-descriptivo en la que se analizaron fuentes secundarias a partir de técnicas cualitativas de recolección de la información. Esta orientación teórico-metodológica intenta vislumbrar la vinculación existente entre los procesos macro-estructurales y las transformaciones llevadas a cabo al interior del Ministerio.

El ascenso de Cambiemos: del trabajo al emprendedurismo

El modelo de sociedad que emergió de la Segunda Guerra Mundial, tanto para Europa como para América Latina, tuvo características tales como: centralidad del trabajo asalariado y del movimiento obrero organizado, Estados sociales capaces de intervenir en la relación capital - trabajo y de garantizar derechos sociales, estabilidad generalizada del empleo, la industria manufacturera como principal sector de la economía, entre otras (García Delgado, 2006; Castel, 1995). A mediados de la década del '70, y por diversas razones externas e internas (García Delgado, 1994), esta forma de organización social entró en crisis. En el caso de Argentina, durante la última dictadura Cívico Militar y en la década de los '90, se produjo un deterioro -inédito en nuestro país- de las condiciones de vida de las mayorías populares y las clases medias, los elevados niveles de desocupación, subocupación y precariedad laboral hicieron que el trabajo asalariado cediera su protagonismo como gran organizador de la vida de los sujetos (Swiec, 2019).

No fue sino hasta comienzos del siglo XXI que emergieron en América Latina una serie de gobiernos que, a través de diferentes estrategias, intentaron revertir el deterioro de las condiciones de vida de la población retomando ciertos rasgos característicos de los Estados de bienestar. De este modo, el crecimiento económico, la recuperación del sector industrial y las políticas públicas tendientes a impulsar el consumo y a desarrollar el mercado interno, volvieron a posicionar al trabajo como organizador de la vida de las personas.

En ese sentido, una clave de la recuperación de los niveles de vida en Argentina durante la primera década del siglo XXI se encuentra en la instalación de las políticas laborales como centro del proyecto de inclusión social y producción de ciudadanía. La alianza inicial con el movimiento sindical permitió otorgar un significativo protagonismo a la política laboral dentro del modelo de intervención social del Estado (Medina, 2019). La reforma de la ley laboral, la extensión de la negociación colectiva y la fijación de aumentos al salario mínimo, la inspección del trabajo y las políticas de capacitación y formación profesional, tuvieron un fuerte impacto sobre las condiciones de trabajo y los salarios (Trajtemberg, 2016). En un contexto de crecimiento económico se recuperaron los niveles de empleo, cayó la rotación de la fuerza de trabajo y se registró un incremento del ingreso promedio de los asalariados (Cortés, 2013; Beccaria y Maurizio, 2013). Este ciclo se caracterizó entonces por la restitución del trabajo como articulador entre la esfera económica y social (Castillo y otros, 2008), y con ello la recuperación de los indicadores laborales, con un significativo incremento del empleo y reducción del desempleo.

En diciembre de 2015 en Argentina se produjo un cambio de gobierno que, en muchos aspectos, significó una transformación sustantiva del modelo de Estado que había sido preponderante en el período 2003-2015. Como señalan Cao, Laguado Duca y Rey (2018), durante la gestión de Cambiemos, ganó importancia el rol asignado al emprendedor, definido como aquella persona capaz de detectar un desfase de precios entre recursos y sus usos y, a partir de él, utilizar su inventiva y capacidad de gestión para poner en marcha un emprendimiento rentable. De este modo, pudo verse en el gobierno de la alianza Cambiemos un esfuerzo por construir una nueva subjetividad que tomara distancia del Estado y de la política. Esta subjetividad, mediante la meritocracia y la promoción del emprendedurismo, impulsaría un nuevo tipo de ciudadano, más hedonista e individualista que dependía de sus capacidades individuales para conseguir un ingreso (Cao, Laguado Duca y Rey, 2018).

El emprendedurismo puede ser comprendido bajo una nueva lógica que implica “deslaborarizar” amplios sectores de la fuerza de trabajo y reconstruir al sujeto trabajador bajo los parámetros del sujeto liberal: un individuo que se hace a sí mismo por medio de sus capacidades (Goldin, 2009). El trabajador es considerado, entonces, un “empresario de sí mismo”, alguien que debe invertir en

sus capacidades para incrementarlas y mejorarlas, procurando maximizar sus retribuciones (Kaplan, 2018). En este sentido, se promovió a través de políticas activas de empleo la construcción de un nuevo sujeto económico: el emprendedor, prototipo de trabajador encubierto, desprovisto de garantías y protecciones sociales. La figura del emprendedor expresa, entonces, de forma más acabada la convicción de individualizar las relaciones sociales y de reducirlas a un conjunto de contratos individuales entre iguales (Kaplan, 2018).

En lo que concierne al mercado laboral, se visualiza en la gestión de la Alianza Cambiemos un esfuerzo por forjar una nueva forma de concebir las relaciones laborales, los problemas de empleo y el trabajo en sí. Esto se enmarca en un proyecto político estatal distinto al que se consolidó durante los gobiernos que lo precedieron y a partir de la figura del emprendedor como sujeto articulador en lo discursivo y lo político.

La presencia de CEO's en los diferentes órganos del Estado logró imprimirle una direccionalidad a la forma en que fueron problematizadas las cuestiones vinculadas con el trabajo y las soluciones políticas que se delinearon, de este modo el *ethos* empresarial se convirtió en el principal criterio para abordar los asuntos públicos. Esta concepción acerca de cómo debería estar organizada la sociedad no solamente se vio reflejada en declaraciones públicas de funcionarios en torno a las condiciones del mercado laboral^{2 3 4}, sino también a través del armado de un nuevo diseño institucional a partir de la reestructuración, creación o eliminación de dependencias del Estado. Paralelamente, la idea de implementar políticas públicas con un norte en el emprendedurismo supuso que el trabajo asalaria-

2 En un acto protocolar realizado en junio de 2017, el presidente Macri formuló una relación directa entre la acción de la justicia laboral y la falta de creación de empleo: “Hay que enfrentar la mafia de los juicios laborales, hay que enfrentar y terminar porque destruye la generación de empleo futuro” (Página/12, 18 de junio de 2017).

3 En enero del 2017, el secretario de empleo Miguel Ángel Punte declaró: “Contratar y despedir debería ser natural como comer y descomer”. Esta declaración se dio en un contexto en el cual se comenzaba a instalar en la agenda la necesidad de un proceso de flexibilización laboral (Tiempo Argentino, 10 de enero del 2017).

4 En enero de 2016, el entonces ministro de Hacienda, Alfonso Prat-gay declaró: “Cada gremio sabrá hasta qué punto puede arriesgar salarios a cambio de empleos” en relación a las diferentes paritarias de ese año (El Cronista, 1 de enero de 2016).

do había dejado de ocupar un lugar central en el siglo XXI, en la medida que depositó la mayor responsabilidad del éxito o fracaso laboral sobre los trabajadores -la oferta laboral-, dejando de lado las condiciones macroeconómicas, el modelo de desarrollo vigente y las políticas públicas impulsadas.

En lo relacionado a los posicionamientos del Estado en torno a cuestiones vinculadas con el mercado laboral, la gestión de Cambiemos se basó en la idea de que una institucionalidad laboral rígida impedía la generación de nuevas inversiones, además concibieron que los mecanismos de protección del empleo constituían altos costos laborales, contribuyendo así a la informalización del empleo. Estas formas de problematizar el trabajo y sus instituciones se vieron plasmadas en los múltiples intentos de Cambiemos por crear una nueva institucionalización laboral (Kaplan, 2018).

Del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social al Ministerio de Producción y Trabajo: una mirada al interior del Ministerio

En cuanto a los perfiles de los ministros, durante el período que va desde el 10 de diciembre del 2015 al 3 de diciembre de 2018, estuvo a cargo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social Jorge Triaca, licenciado en Economía por la Universidad de San Andrés, con un posgrado en Políticas Públicas en la Universidad Torcuato Di Tella, hijo del ex ministro de Trabajo de la gestión menemista Alberto Triaca, quien fuera secretario de la Organización de Unión de Obreros y Empleados Plásticos y secretario general de la CGT Azopardo entre 1985 y 1989. Desde el 3 de diciembre del 2018 hasta el 9 de diciembre del 2019, una vez unificados los Ministerios de Producción y Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el ministro de Producción y Trabajo sería Dante Sica, quien había sido secretario de Industria, Comercio y Minería de la Nación durante la presidencia de Eduardo Duhalde en el año 2002.

El porcentaje de funcionarios que contaban con antecedentes de alta dirección en el sector privado dentro del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social al comienzo de la gestión fue del 30,8% de los cuales el 42,9% se encontraba compuesto por funcionarios con “trayectorias privadas puras”, es decir que al momento de ser designados no contaban con la experiencia de haber ejercido previamente cargos públicos similares (Canelo, Castellani y Gentile, 2017). Uno de los casos más destacados fue el del secretario de empleo Miguel Angel Punte, ex gerente de recursos humanos de

Ternium Siderar, empresa perteneciente al grupo Techint que formó parte del Ministerio en el período en el que Jorge Triaca fue ministro.

En comparación con otros Ministerios, la presencia de funcionarios con antecedentes de alta dirección en el sector privado dentro del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social no fue un rasgo distintivo. Sin embargo, cabe destacar que ha sido de los Ministerios con mayor cantidad de funcionarios con “trayectorias privadas puras” junto con Producción, Agroindustria, Energía, JGM, Desarrollo Social, Hacienda y Finanzas (en estas carteras se concentraron el 70,9% de los casos) (Canelo y Castellani, 2017).

En lo concerniente a la estructura programática del Ministerio, hasta el año 2018 no hubo grandes modificaciones, aunque sí hubo un aumento en las asignaciones presupuestarias del mismo en lo que va de 2016 a 2017 (Ver tabla 1) que luego se redujeron gradualmente a partir del año 2018 para caer exponencialmente en el año 2019 luego de la reestructuración del Ministerio y las modificaciones en los programas.

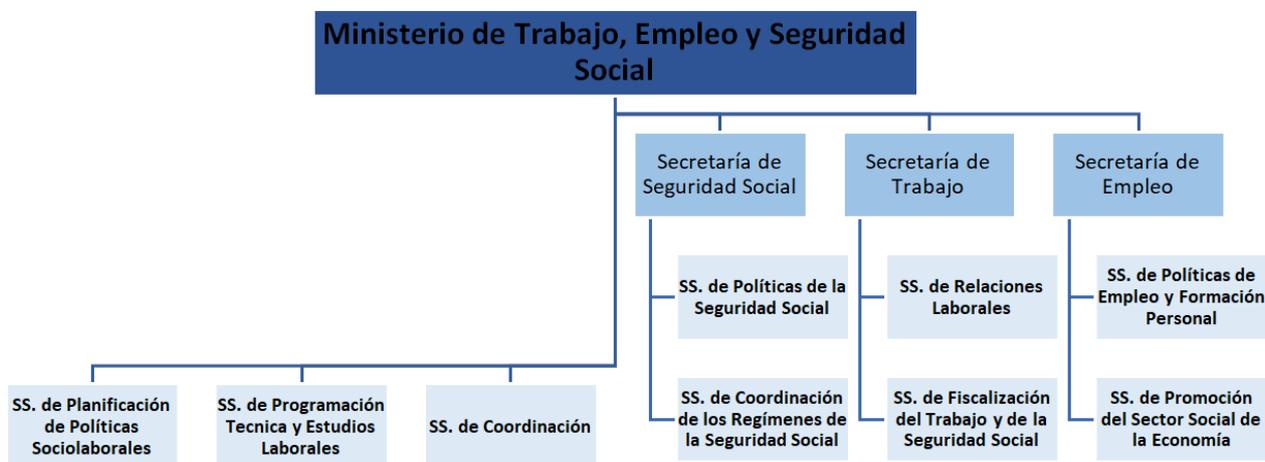
Tabla 1

	Año	Presupuesto
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	2016	\$ 145.428.096.900
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	2017	\$ 312.595.622.203
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	2018	\$ 259.122.580.729
Ministerio de Producción y Trabajo	2019	\$ 22.625.198.482

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Abierto

En este sentido, desde el inicio de la gestión de Jorge Triaca al frente del Ministerio, el mismo estuvo compuesto por la Secretaría de Seguridad Social, la Secretaría de Trabajo y la Secretaría de Empleo. Cabe destacar que, tanto del Ministerio como de cada una de las tres Secretarías se desprendían 9 subsecretarías en total (Ver gráfico 1).

Gráfico 1



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Boletín Oficial

Si bien, en términos generales, a partir de la transformación producida en el Ministerio en el año 2018 las partidas presupuestarias disminuyeron⁵, el programa 20 Formulación y Regulación de la Política Laboral dependiente de la Secretaría de Trabajo fue el más afectado por esta reducción pasando de \$ 680.078.156 en el año 2018 a \$ 311.954.846. Otro programa afectado, aunque no tan drásticamente, fue el 22 Regularización del Trabajo dependiente de la Secretaría de Trabajo que pasó de \$ 342.809.017 en el año 2018 a \$ 236.760.761 en el año 2019. A su vez, cabe destacar que el programa 24 Sistema Federal de Empleo tuvo un importante crecimiento presupuestario, pasando de \$ 392.194.034 en el año 2018 a \$ 522.982.300 en el 2019, en este programa puede verse cierta continuidad en el período analizado y es el único que nunca vio reducida su partida presupuestaria, diferenciándose del resto.

Según el presupuesto 2019, el programa Sistema Federal de Empleo llevaba adelante las acciones de promoción, creación y fortalecimiento de las Oficinas y Unidades de Empleo Municipales y de Instituciones sin fines de lucro; como así también la coordinación y ampliación territorial de la Red de Servicios de Empleo; el fortalecimiento en todo el país del Seguro de Capacitación y Empleo y del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y la ejecución del Plan Integral para la Promo-

5 Decreto N° 802/2018.

ción del Empleo “Más y Mejor Trabajo” a través de la suscripción y puesta en marcha de Acuerdos Territoriales de Promoción del Empleo. Para lo cual comenzarían a funcionar cuatro Direcciones Regionales que supervisarían en el territorio del país las actividades de las Gerencias y Oficinas de Empleo.

El pasaje de Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social a Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo dentro del Ministerio de Producción y Trabajo trajo consigo la creación del programa Acciones de Promoción, Protección y Cambio Tecnológico dependiente de dicha Secretaría a la vez que abandonó el programa vinculado al Análisis y Formulación de la Política de Seguridad Social, que pasó a la órbita del Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Con respecto al programa Acciones de Promoción, Protección y Cambio Tecnológico, tuvo como objetivo promover, proteger y regular el cumplimiento de la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo y en el trabajo, como proponer e instrumentar políticas sobre nuevos y futuros empleos. En ese marco, el programa proponía realizar el diseño e implementación de políticas para la prevención y erradicación efectiva del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente, como así que el diseño e implementación garanticen equidad de género en el acceso, permanencia y crecimiento en el mundo laboral. Asimismo, pretendía llevar a cabo la implementación de una serie de programas y acciones específicas tendientes a promover la igualdad de las Personas con Discapacidad a través de Políticas Públicas Activas que favorezcan su empleabilidad e inclusión laboral. Buscaba también impactar en los conflictos existentes en las poblaciones objetivo: población LGBTI (género, brecha de participación, brecha jerárquica, brecha salarial), poblaciones afectadas por trabajo forzoso, trabajo infantil, cambio tecnológico, consumo problemático de drogas, personas con Discapacidad.

La distribución de los programas según unidades ejecutoras puede visualizarse en la tabla 2, la distribución presupuestaria de los programas entre 2016 y 2019 queda reflejada en la tabla 3 y el gráfico 1 muestra cuáles fueron las tendencias entre 2016 y 2019.

Tabla 2 Programas según Unidades Ejecutoras

Programa	Unidad Ejecutora
ACCIONES DE EMPLEO	Secretaría de Empleo
ANÁLISIS Y FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD SOCIAL	Secretaría de Seguridad Social
FORMULACIÓN Y REGULACIÓN DE LA POLÍTICA LABORAL	Secretaría de Trabajo
REGULARIZACIÓN DEL TRABAJO	Secretaría de Trabajo
ACCIONES DE CAPACITACIÓN LABORAL	Secretaría de Empleo
SISTEMA FEDERAL DE EMPLEO	Secretaría de Empleo
ACCIONES DE PROMOCIÓN, PROTECCIÓN Y CAMBIO TECNOLÓGICO	Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo (Creada en 2018)

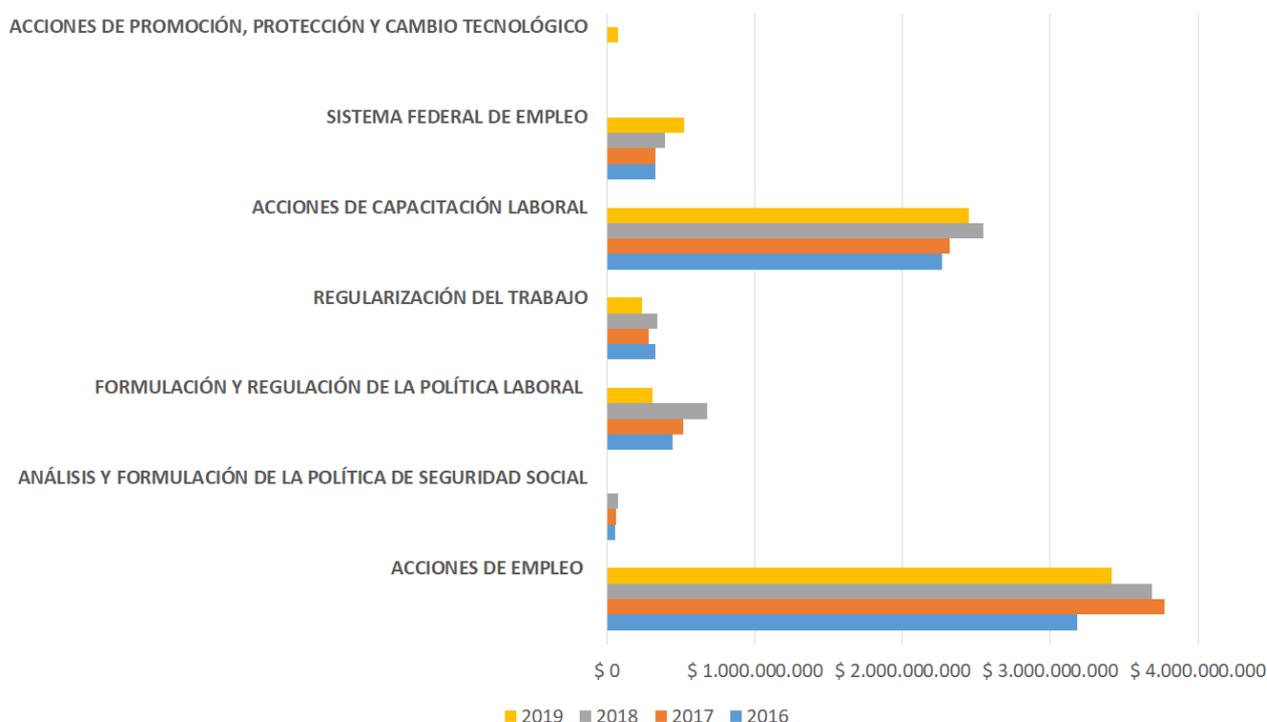
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Abierto

Tabla 3 Presupuesto por Programa (2016-2019)

Programa	2016	2017	2018	2019
ACCIONES DE EMPLEO	\$ 3.185.558.697	\$ 3.770.330.134	\$ 3.690.332.371	\$ 3.417.840.828
ANÁLISIS Y FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD SOCIAL	\$ 53.792.402	\$ 62.523.706	\$ 76.334.747	
FORMULACIÓN Y REGULACIÓN DE LA POLÍTICA LABORAL	\$ 444.896.931	\$ 517.478.366	\$ 680.078.156	\$ 311.954.846
REGULARIZACIÓN DEL TRABAJO	\$ 328.745.256	\$ 282.358.136	\$ 342.809.017	\$ 236.760.761
ACCIONES DE CAPACITACIÓN LABORAL	\$ 2.267.444.828	\$ 2.319.033.129	\$ 2.549.955.477	\$ 2.451.552.460
SISTEMA FEDERAL DE EMPLEO	\$ 330.827.816	\$ 325.807.317	\$ 392.194.034	\$ 522.982.300
ACCIONES DE PROMOCIÓN, PROTECCIÓN Y CAMBIO TECNOLÓGICO				\$ 73.895.942

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Abierto

Gráfico 2 Presupuesto por Programa (2016-2019)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Abierto

La nueva relación entre el Estado y la cuestión laboral que planteó Cambiemos pudo verse materializada en las sucesivas reformas que se dieron al interior del Estado. En el caso del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que pasó en 2018 a ser una Secretaría del Ministerio de Producción y Trabajo, implicó la delegación de todo aquello vinculado con la seguridad social al Ministerio de Salud y Desarrollo Social y una fuerte caída en el presupuesto aprobado con respecto a los años anteriores tal como se ha desarrollado en el presente apartado. A su vez, el pasaje de Ministerio a Secretaría tuvo un impacto de carácter simbólico que dio cuenta de la visión que la gestión de Cambiemos tenía con respecto a la cuestión laboral, Trabajo pasaría entonces a ser una dependencia de Producción.

La reforma laboral como intento de construcción de una nueva subjetividad en torno al trabajo

El movimiento más simbólico de Cambiemos en este proceso de construcción de una nueva institucionalidad laboral basada, primordialmente, en mecanismos de mercado fue la propuesta de reforma laboral del año 2017, en un intento de avanzar sobre los derechos laborales (tercerización, flexibilización, precarización) y reducir costos laborales (baja de contribuciones patronales, indemnizaciones y juicios) (CIFRA, 2017; Strada Rodríguez, 2018). Los principales contenidos de los proyectos de reforma se orientaron principalmente hacia la baja de los costos laborales y hacia una mayor flexibilización laboral, entendida como un aumento de la capacidad de la patronal de definir las condiciones de compra-venta y consumo productivo/uso de la fuerza de trabajo, es decir, de un aumento de la discrecionalidad patronal para la explotación de la fuerza de trabajo.

Sin embargo, como este proyecto no fue tratado en el Congreso por la alta conflictividad que suscitó la reforma del sistema previsional en diciembre de 2017, el gobierno impulsó el tratamiento legislativo de tres iniciativas. La primera promovía el registro de trabajadores a través de un sistema de premios para el empleador, esta iniciativa se fundó sobre la denuncia acerca de las dificultades para la creación de “empleo de calidad” y sobre la persistencia de la precariedad laboral. El proyecto de ley partía de un diagnóstico que enfatizaba en la “rigidez” del sistema de relaciones laborales y caracterizaba el marco regulatorio que protege al trabajo como un marco institucional que “asfixia” y obstaculiza el desarrollo productivo. Desde esa perspectiva, se reiteraron recetas como la rebaja o condonación de los aportes patronales, la eliminación de las indemnizaciones por trabajo no –o mal– registrado y la reducción de indemnizaciones por despido. En concreto, la propuesta se propuso la liberación de multas y sanciones legales para los empresarios que regularizasen situaciones de precariedad laboral preexistentes. A cambio, a los trabajadores se les exigía “renunciar a toda acción y derecho” contra sus empleadores (Medina, 2019).

El segundo proyecto estaba vinculado con la Capacitación Laboral Continua⁶ y, entre otras cosas, proponía un “Sistema de Prácticas Formativas” para estudiantes mayores de 18 años, quienes reci-

6 Proyecto de Ley N°1380/18, 2018.

birían a cambio de su trabajo un “estímulo” no remunerativo. Este sistema se proponía reemplazar el entramado normativo que regulaba las distintas formas de pasantías, orientadas a acompañar la inserción de los jóvenes en el ámbito del trabajo, pero introducía algunas modificaciones sustantivas: la ampliación de los plazos de duración de los contratos y la extensión de la jornada horaria, favoreciendo formas de empleo precario que consolidarían las desigualdades existentes en el mercado de trabajo. Asimismo, la exclusión del Ministerio de Educación de la planificación y gestión de estas políticas fue un dato relevante si se tiene en cuenta el objetivo expresado en torno a la “capacitación laboral”, la actualización profesional y la reinserción de los jóvenes en el sistema educativo (Medina, 2019).

Por último, propuso la creación de una Agencia Nacional de Evaluación de Tecnologías de Salud (AGNET) como instrumento para la implementación de la Cobertura Universal de Salud (CUS)⁷. Si bien desde las organizaciones especializadas se valoró la importancia de contar con instituciones que determinasen la efectividad, seguridad, costos y efectos de las tecnologías en el campo de la salud, la propuesta impulsada por el Ejecutivo nacional planteaba algunos signos de alerta (Medina, 2019). En primera instancia se presentaba a la AGNET como una entidad autárquica, administrada por grupos con intereses económicos específicos –representantes de empresas de medicina prepaga y de las obras sociales– que podría limitar al Congreso en su potestad de incorporar nuevas prestaciones al Programa Médico Obligatorio (PMO) y oficiaría como órgano de consulta en las causas judiciales respecto de la cobertura de determinadas prestaciones (Medina, 2019). Por otra parte, el proyecto no asignaba a la AGNET ninguna tarea respecto de la fijación y control de precios de medicamentos y prácticas, minimizando la función reguladora del Estado en el mercado de la salud y fortaleciendo las barreras para el acceso a la salud de aquellas personas con menor capacidad de pago (Medina, 2019). El mayor riesgo que traía consigo este proyecto era la posibilidad de una cooptación de la AGNET por parte de grupos y corporaciones cuya actividad se orientase por el afán de lucro, subordinando a la lógica económica el derecho a la salud de las mayorías (Medina, 2019).

Debido a que estas tres reformas tampoco fueron aprobadas, el gobierno de Cambiemos diseñó una tercera estrategia. Esto significó la convalidación y, en muchos casos, la imposición de nuevos

7 Proyecto de Ley N°1379/18, 2018.

convenios colectivos de trabajo en actividades centrales, los cuales incorporaron cláusulas orientadas a disminuir los salarios, flexibilizar las condiciones de trabajo y la pérdida de beneficios laborales (Montes Cató y Ventrici, 2017). Algunos de los proyectos de ley que impulsó el gobierno de Cambiemos en sintonía con lo que se ha venido desarrollando son el proyecto de Ley de Primer Empleo⁸ que, si bien nunca fue aprobado, resultó el fundamento para el convenio que se llevó a cabo con la multinacional McDonald's⁹ y el proyecto de Regularización del Empleo no Registrado, lucha contra la evasión en la seguridad social, registración laboral y fondo de cese sectorial¹⁰.

Otro de los ejemplos que ponen de manifiesto la dirección de la gestión de Cambiemos en materia laboral fue la ley 27.349 de Apoyo al Capital Emprendedor, impulsada en marzo del 2017 es una política que planteaba la creación de Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS), una figura jurídica que permitía abrir una empresa en 24 horas, llevar la contabilidad online y acceder a fuentes de financiamiento colectivo. Esta legislación permitió que numerosas empresas de plataforma -Uber, PedidosYa, Rappi, Glovo- se instalen en Argentina y convoquen a emprendedores, microempresarios y/o monotributistas a desarrollar un trabajo bajo condiciones muy particulares. Estas condiciones consistían en un precio de trabajo fijado unilateralmente por la empresa, la cual además se desvinculaba de los riesgos de la actividad y se desligaba de proporcionar al trabajador los instrumentos necesarios para dicha actividad.

La figura el emprendedor se instaló desde el Estado a partir de la idea de que cada persona debía garantizarse para sí su propio trabajo independientemente de sus condiciones materiales de vida, el contexto macroestructural y la situación del mercado laboral. Por ejemplo, desde la Secretaría de Emprendedores y PyMes, que se encontraba bajo la órbita del Ministerio de Producción y Trabajo a partir del 2019, se sostenía como objetivo central trabajar en la transformación de la matriz producti-

8 Proyecto de ley N°1336/16, 2016.

9 Duró poco menos de un año, ya que en mayo 2017 fue anulado por un amparo de la justicia, la cual lo consideraba violatorio de la Constitución Nacional

10 Proyecto de Ley N°1381/18, 2018.

va, potenciando el valor estratégico de las *PyMEs* y *Emprendedores como motores y dinamizadores del desarrollo económico del país* (Swiec, 2019).

Otro caso en los cuales se materializó la retórica emprendedora es en el Programa de Empleo Independiente, también bajo la órbita del Ministerio de Producción y Trabajo desde del 2019 y dirigido especialmente a trabajadores desocupados, independientes y personas que participan de algún programa de la Secretaría de Trabajo y Empleo. Desde el Programa se afirmaba que su objetivo era acompañar a los emprendedores en todo lo que necesitasen *para ser sus propios jefes y llevar adelante sus negocios* (Swiec, 2019).

En lo que concierne a las políticas de protección contra el desempleo, estas pueden enmarcarse en lo que Neffa (2011) ha denominado políticas pasivas de empleo; es decir iniciativas estatales que ponen el acento en el comportamiento de la oferta de fuerza de trabajo, operan por lo general en el horizonte de la coyuntura o de ciclos cortos (pero que pueden dar lugar a efectos duraderos), proporcionan subsidios y/u otro tipo de transferencias a los desempleados y procuran contener el desempleo mediante el incremento de la población económicamente inactiva.

El caso de la indemnización por despido, que es la forma más extendida de protección para trabajadores que pierden su empleo formal, fue uno de los principales ejes de debate. La gestión de Cambiemos insistió con la modificación de su forma y su contenido que tiene este derecho tanto en el proyecto de reforma laboral presentado en 2017, como en el proyecto de “Regularización del Empleo no Registrado, lucha contra la evasión en la seguridad social, registración laboral y fondo de cese sectorial” presentado en abril de 2018, donde apareció la propuesta de reemplazar las indemnizaciones por despido por la creación de un fondo de cese laboral (Kaplan, 2019).

El proyecto estipulaba que este instrumento se financiaría con el aporte por parte del empleador, el cual se calcularía sobre un porcentaje del salario del trabajador (Proyecto de Ley N°1381/18, 2018). Este cambio se orientaba a que sean los propios trabajadores, quienes mes a mes, vayan financiando su despido a partir de los aportes que se deducirían de su salario. Este proyecto dejó entrever la preocupación de Cambiemos por generar políticas laborales que trasladasen sobre el trabajo las contribuciones de la seguridad social, pero también lo que se vislumbra a partir de ellas

es la intención de desvincular a los sectores del capital de las obligaciones que conlleva la relación salarial (Kaplan, 2019).

Balances de la gestión Cambiemos en torno a la cuestión del Empleo

En el Balance de Gestión 2015-2019 presentado por el Ministerio de Hacienda de La Nación, el análisis del mercado laboral parte de la crítica a la gestión anterior (2011-2015) argumentando que en 2015 se desinflaba artificialmente el desempleo (subestimando la cantidad de gente que buscaba empleo). Según este balance, en cuatro años se crearon 1.250.000 puestos de trabajo (INDEC), que no alcanzaron para albergar a los 1.725.000 nuevos trabajadores incorporados al mercado laboral, pero tampoco hubo una destrucción neta de puestos de trabajo.

El balance sostiene que buena parte de los puestos se crearon en el sector informal y cuenta-propista, revelando una disociación entre la regulación y la realidad del mercado de trabajo. En la coyuntura recesiva 2018-19, el mercado laboral ajustó más vía salario real (un 7% anual) que a través de la cantidad de empleos. El análisis de la autocrítica por parte del Ministerio de Hacienda finaliza: *“No sirve de consuelo, pero lo cierto es que la pobreza, el desempleo y la inflación no nacieron con esta gestión: desde 1984, la pobreza promedio asciende al 36% de la población (con el estándar de medición actual), la inflación al 68% anual (excluyendo las híper), el desempleo al 11% y el producto cayó en 15 de los 36 años de democracia”* (Ministerio de Hacienda de La Nación, 2019).

En cuanto a las conclusiones y las propuestas a futuro en torno a la cuestión laboral, la premisa en el balance es “Más y mejor empleo privado, el gran organizador social”, sosteniendo que, tras transitar una etapa de ordenamiento fiscal y financiero, la Argentina estaría en condiciones de avanzar hacia una etapa de desarrollo productivo y progreso social. Vale mencionar que, según el balance, esta segunda prioridad está íntimamente ligada a la primera. Esto se debe a que, tanto las inversiones como las exportaciones son los motores fundamentales para que las PyMEs y las grandes empresas generen empleo privado en la Argentina del 2020 – 2023. Para esto, consideran que hay que avanzar implementando reformas tanto a nivel transversal (para “destrabar” inversiones y fomentar exportaciones) como sectorial (para aprovechar las oportunidades de desarrollo productivo que ya existen),

coincidiendo con el análisis que Kaplan (2019) hace del discurso de Cambiemos en torno a la rigidez de la institucionalidad laboral del país que no contribuye a la atracción de nuevas inversiones.

En sintonía con lo propuesto para otros sectores de la sociedad y la economía, el balance sostiene que la Argentina debe dirigirse necesariamente hacia una modernización del mercado laboral en su conjunto, y la principal justificación de ello es que empeoraron las condiciones de empleo (diciembre del 2019, 35% de los empleos son informales, 11% de la población se encuentra desocupada y más del 30% se encuentra inactiva). En este sentido, en el balance se propone que no solo hay que otorgar beneficios impositivos a las grandes inversiones sino también a las PyMEs y emprendedores que, con el actual nivel de presión impositiva encuentran limitaciones para la creación y formalización de empleo. De esta manera, podría generarse que, tanto las pequeñas como las medianas empresas, dispongan de una estructura de costos más liviana y así encuentren más factible “graduarse” al exportar sus bienes y servicios al mundo.

Conclusiones

La gestión de Cambiemos se propuso realizar intervenciones específicas a partir de una concepción global del Estado propia del neoliberalismo orientada al restablecimiento de las condiciones para la acumulación del gran capital y la restauración del poder de clase. El proceso de modernización del Estado se erigió como la principal herramienta para superar los elementos negativos heredados de la gestión anterior con el objetivo principal de lograr un Estado innovador, flexible, con recursos humanos capacitados, estructuras simples e integradas merced a sistemas digitales que devendría, según esta propuesta, en un Estado transparente, capaz de rendir cuentas claras y convincentes.

En materia laboral se realizó un esfuerzo por forjar una nueva forma de concebir las relaciones laborales, los problemas de empleo y el trabajo en sí, estableciendo la figura del emprendedor como sujeto articulador en lo discursivo y lo político y promoviendo importantes procesos de reformas que, en gran medida, se vieron obstaculizadas debido a la creciente conflictividad social y la falta de acuerdo con las principales centrales obreras. La rigidez institucional apareció como uno de los principales obstáculos al crecimiento productivo del país y el emprendedurismo como la principal alternativa

para motorizar un mercado laboral que se encontraba estancado y que requería de una *transformación productiva*.

En relación con la estructura ministerial, el pasaje de Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social a Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo tuvo una repercusión simbólica pero también presupuestaria con importantes reducciones en la cartera que se proponía ocupar un rol central en la búsqueda de la pobreza cero. La mayoría de los programas de la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo vieron disminuidas sus partidas presupuestarias y todas las funciones vinculadas con la seguridad social pasaron a la órbita de la fusión entre el Ministerio de Salud con el de Desarrollo social.

La gestión de la Alianza Cambiemos finalizó en el mes de diciembre del 2019 y algunos de los principales indicadores laborales e industriales mostraron importantes retrocesos. A partir de diciembre del 2019, tras el cambio de gestión y pandemia mediante, los indicadores laborales continuaron deteriorándose junto con el debilitado entramado industrial al ritmo de una crisis económica global. Las medidas llevadas a cabo por la gestión del Frente de Todos realizaron un esfuerzo por mantener los lazos sociales y comunitarios frente a un contexto inédito pero el mercado laboral continuó con serias dificultades para absorber la mano de obra expulsada. En este contexto, el debate sobre políticas de empleo de carácter integral que logren discernir la multicausalidad de la problemática del trabajo continúa siendo un tema fundamental para propiciar procesos de mayor inclusión social.

Bibliografía

Astarita, M (2016), Cambiemos y su modelo de Estado: Hacia un orden jerárquico y modernizador, en García Delgado, D., Ruiz del Ferrier, C. y De Anchorena, B. (comp), Elites y Captura del Estado. Control y regulación en el Neoliberalismo Tardío, Buenos Aires, FLACSO.

Astarita, M. y De Piero, S. (2017), Cambiemos y una nueva forma de elitismo: el político empresarial, en García Delgado, D. y GRADIN, A. (coord.) Documento de trabajo N° 5, El Neoliberalismo tardío: Teoría y Praxis, FLACSO

- Astarita, M. (2018). Cambiemos y su modelo de Estado: Hacia un orden jerárquico y modernizador. En: García Delgado, D.; De Anchorena, B. y Ruiz del Ferrier, C. (Comps.). *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*. FLACSO: Buenos Aires.
- Beccaria, L. y Maurizio, R. (2013). Mercado de trabajo y la distribución del ingreso: lo sucedido en los 2000 y su contraste con los noventa. *Voces en el Fénix*, (22), 36-43
- Bernazza, C. (2016). Bienvenidos al pasado. *Revista perspectivas de Políticas Públicas*, 6 (11), 23-37. Disponible en: <https://doi.org/10.18294/rppp.2016.1225>
- Boletín Oficial del 5 de septiembre de 2018, Decreto Nacional 801/2018, Decreto de Necesidad y Urgencia sobre Modificación de la Ley de Ministerios.
- Canelo, P., Castellani, A. y Gentile, J. (2017). Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri (2015-2018) en García Delgado, D., Ruiz del Ferrier, C. y De Anchorena, B. (comp), *Elites y Captura del Estado. Control y regulación en el Neoliberalismo Tardío*, Buenos Aires, FLACSO.
- Canelo, P. y Castellani, A. (2017). Informe de Investigación N°1. Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri. Observatorio de las élites argentinas, IDAES-UNSAM.
- Cantamutto, F., Constantino, A. y Schorr, M. (2019). El gobierno de Cambiemos en la Argentina: Una propuesta de caracterización desde la economía política, *el@tina - Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 17 (67). Disponible en: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/view/3526>
- CEPA (2020). Análisis de la dinámica laboral y empresarial (2015-2020): evolución de los principales indicadores durante la gestión de Cambiemos y los meses de impacto de la pandemia del COVID 19. Disponible en: <https://centrocepa.com.ar/informes/265-analisis-de-la-dinamica-laboral-y-empresarial-2015-2020-evolucion-de-los-principales-indicadores-durante-la-gestion-de-cambios-y-los-meses-de-impacto-de-la-pandemia-del-covid-19.html>
- CIFRA (2016). La naturaleza política y económica de la alianza Cambiemos, Informe Especial. Disponible en: www.centrocifra.org.ar

- Cortés, R. (2013). Políticas laborales y transferencia de ingresos: ¿estrategias complementarias? *Voces en el Fénix*, (22), 44-51.
- García Delgado, D. y Chojo Ortiz, I. (2006). Hacia un nuevo modelo de desarrollo. Transformación y reproducción en el posneoliberalismo, *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 6 (7), 119-152. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337530212004>
- García Delgado, Daniel. 2016. La modernización del Estado: el poder vuelve al poder (editorial). *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4 (6), 13-17.
- Goldín, A (2014), “Políticas laborales: rupturas, continuidades y retos en contextos cambiantes”, en C. Acuña (comp.), *El Estado en acción - Fortalezas y debilidades de las Políticas Sociales en la Argentina*, Buenos Aires, OSDE - Siglo Veintiuno Editores.
- Kaplan, L. (2018). Cambiemos y la construcción de una nueva institucionalidad en torno al trabajo, *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 4 (7), 269-372.
- Medina, L. (2019). De trabajadores a “costo laboral”. Las políticas laborales en la era macrista en *Pasaron Cosas. Política y políticas públicas en el gobierno de Cambiemos*. Córdoba: Editorial Brujas.
- Ministerio de Hacienda de La Nación (2019). Balance de Gestión 2015-2019.
- Montes Cató, J. y Ventrici, P. (2017). Pérdida de derechos laborales en la restauración neoliberal argentina, *Revista Políticas Públicas*, 21 (2), pág.
- Neffa, J.C. (2011). Políticas de empleo: dimensiones conceptuales y diversos componentes en Empleo, desempleo & políticas de empleo. CEIL- CONICET. N.º 8/Cuarto trimestre.
- Proyecto de Ley N°1336/16 (2018). Ley de Primer Empleo, Buenos Aires, 26 de abril.
- Proyecto de Reforma Laboral N°392/2017 (2017), Buenos Aires, 21 de noviembre.
- Proyecto de Ley N°1379/18, (2018). Agencia Nacional de Evaluación de Tecnologías de Salud, Buenos Aires, 27 de abril.
- Proyecto de Ley N°1380/18, (2018). Capacitación Laboral Continua, Transición entre el Sistema Educativo Formal y el trabajo. Fomento del empleo juvenil y entrenamiento laboral, Buenos Aires, 27 de abril.

- Proyecto de Ley N°1381/18, (2018). Regularización del Empleo no Registrado, lucha contra la evasión en la seguridad social, registración laboral y fondo de cese sectorial, Buenos Aires, 27 de abril.
- Strada Rodríguez, J. (2018). *El proyecto de Reforma Laboral de Cambiemos: la institucionalización de una nueva correlación de fuerzas*; Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales. Observatorio de Trabajo y Derechos Humanos; Trabajo y Derechos Humanos; 4; 2-2018; 53-78.
- Swiec, P. (2019). El emprendedorismo como política socio laboral de la alianza Cambiemos. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Trajtemberg, D. (2016). Políticas públicas laborales tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. *Análisis*, (17), Fundación Fiedrich Ebert.

Capítulo 4

El ministerio político durante la gestión de Cambiemos: un recorrido del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2015-2019)

Por Victoria Tapia Arias y Iara Bertolo

Introducción

El triunfo de la Alianza Cambiemos en las elecciones de noviembre del 2015 supuso la llegada por primera vez, por vías democráticas, de una fuerza de centro derecha al gobierno nacional (Gené, 2018). La administración de Mauricio Macri implicó una ruptura con relación a la orientación de las políticas públicas y el modelo de gestión que se privilegió durante los llamados “gobiernos kirchneristas”¹. A grandes rasgos, hasta finales del 2019, desde el Estado nacional se implementó una política de contraste con el ciclo previo, modificando regulaciones y derechos sociales consagrados e instalados durante la década anterior (Rebón, 2019). Esta política de contraste se sustentó en una visión gerencial de la política y el Estado (Gené y Vommaro, 2017), con el objetivo de alterar la distribución del poder en la sociedad argentina, buscando una reestructuración de la riqueza en beneficio de una élite económica y en detrimento de los sectores mayoritarios (Rebón, 2019; Ferrari Mango, 2020).

A partir de ello, se entiende a este período como parte del llamado “neoliberalismo tardío”², puesto que supone la presencia tanto de elementos comunes como distintivos, respecto de las ante-

1 Período comprendido por las presidencias de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2015).

2 Entendido como un proceso en el que se intenta nuevamente introducir al mercado como sumo asignador de recursos, tomando deuda, reduciendo el Estado, en vías de fortalecer un esquema de especialización productiva e inserción dependiente en el mundo.

riores experiencias neoliberales en nuestro país³ (García Delgado; Gradin, 2017). Aunque el sector estatal no se redujo a mínimas funciones como en el pasado, lo que aconteció fue una reconfiguración del Estado como un espacio para generar emprendimientos rentables, en post de garantizar ganancias extraordinarias a las empresas privadas (Astarita, 2018). En este sentido, las principales políticas públicas de la Alianza Cambiemos se orientaron hacia una transformación estructural de la producción, dejando de lado los procesos de desarrollo inclusivos y reindustrializadores (García Delgado y Gradin, 2017).

La llegada de los gerentes privados, entonces, fue puesta en valor por el nuevo gobierno en contraposición a la “vieja política”, identificando a la política como el mundo de los discursos, la ideologización de temas técnicos y la demagogia por sobre la racionalidad. El gobierno de Mauricio Macri se presentó como portador de valores de gestión (cercana, eficaz y honesta) frente a la política tradicional (lejana, ineficiente y corrupta). Esta visión gerencial del gobierno implicó necesariamente la incorporación de lógicas, herramientas e instrumentos del sector privado, como así también, de dirigentes empresariales en puestos estratégicos de la conducción estatal, en vías de superar los problemas de un Estado ineficiente, anticuado, lento y capturado por motivaciones partidistas (Astarita, 2018; Gené, 2018).

En este sentido, la administración de la Alianza Cambiemos fue caracterizada como una “CEO-cracia” o “gobierno de CEOs” debido a la incorporación de altos cuadros de la gestión privada ligados al mercado, al gabinete nacional (Canelo y Castellani, 2016; Canelo, Castellani y Gentile, 2018; Cao, Laguado Duca y Rey, 2018). Durante esta gestión, se observó una predominancia del mercado sobre el Estado (Astarita y de Piero, 2017) y en esa misma línea, se planteó la construcción de una hegemonía basada en las élites y el poder concentrado, sostenido por un relato comunicacional apoyado en la crítica hacia los gobiernos kirchneristas (García Delgado y Gradin 2017).

El presente capítulo reflexiona sobre el proceso de politización de empresarios que implicó el gobierno de Mauricio Macri (Gené, 2018) y analiza las consecuencias de este en la estructura del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. En este sentido, el objetivo principal de este

3 Años 70’ - 90’.

trabajo es analizar las modificaciones en la estructura del Ministerio, como así también identificar el tipo de funcionario integrante de esta cartera, en vías de analizar su incidencia en la orientación de las políticas públicas, durante el período 2015-2019. Para ello se detallará, por un lado, el presupuesto del ministerio en vías de identificar las modificaciones y cambios en los programas. Luego, las modificaciones en el organigrama, entendiendo que en base a dichas modificaciones puede observarse las prioridades y orientación que tomó la gestión del Ministerio. Por último, se caracterizará a los miembros de la élite política o funcionarios de alta jerarquía, en tanto que los mismos remiten a un *“reducido número de individuos que [...] ejercen funciones públicas o socialmente dirigentes”* (Blacha, 2005, p. 6). De esta manera, en tanto que las élites políticas se conforman por determinados estratos de la sociedad, (Baras, 1991), por medio del análisis de las trayectorias y experiencias de los/as funcionarios/as se puede identificar el tipo de funcionario que se prioriza para llevar adelante la gestión política.

La metodología que utilizaremos es cualitativa puesto que se plantea un estudio de caso en profundidad. Por medio del análisis y comparación de normativas, presupuestos, documentos oficiales y pedido de información al actual Ministerio de Obras Públicas, daremos cuenta de las modificaciones en la estructura del ministerio y del tipo de funcionario que se desempeñó en esta cartera, tratando de determinar la orientación de las políticas públicas durante el período 2015-2019.

Asimismo, para la elaboración de los perfiles de los funcionarios se analizará a los miembros de primera línea, ministro, secretarios/as y subsecretarios/as. Las variables que utilizaremos para la construcción del perfil de los funcionarios serán: edad, sexo, nivel y establecimiento educativos, como así también la carrera escogida, la relación o participación en ONG's y ejercicio previo de cargos públicos o privados. Por otra parte, las fuentes a emplear serán los currículums vitae y fichas biográficas públicas de los exfuncionarios.

Aspectos teóricos

Las ciencias sociales en general, se han dedicado al estudio de los gabinetes puesto que, “se trata de dependencias estratégicas y centrales en la organización y el funcionamiento del poder gubernamen-

tal [...] permite comprender mejor los objetivos del gobierno y el contenido de sus políticas públicas [...] y determinar qué sectores sociales se podrán beneficiar o perjudicar con las medidas implementadas” (Canelo y Castellani, 2016).

Entre los trabajos más recientes que abordan la cuestión de la composición de los gabinetes, se destacan los análisis de la llamada “puerta giratoria”, los conflictos de intereses y los procesos de captura de la decisión pública (Canelo y Castellani, 2016; Sánchez 2019; Castellani 2019). Dichos abordajes destacan los vínculos entre el poder económico y el poder político y refieren a la conexión entre los elencos gubernamentales y el sector privado. Vale recalcar que dichas investigaciones tomaron impulso a raíz de la llegada de la Alianza Cambiemos al gobierno nacional en el 2015. El arribo a la función pública de gran cantidad CEOs⁴ o figuras del sector empresarial volvió relevantes a estas investigaciones, en torno a los posibles casos de “puerta giratoria”⁵ en el Estado nacional. Asimismo, con la llegada de los CEOs, se plantea la promoción de un nuevo tipo ideal de funcionario, que trae consigo e introduce a la administración pública, lógicas del mundo empresarial.

En este marco, el gobierno nacional propició la creación de un nuevo tipo de funcionario, el *homo corporativo*. Tal como mencionamos, ante la crítica a las lógicas y orientaciones de los gobiernos anteriores, la Alianza Cambiemos impulsa un tipo de funcionario exitoso en el mundo empresarial y por ello, con capacidad para realizar cualquier tarea y como garantía de transparencia, eficacia y eficiencia en la gestión. Sin embargo, el punto central de estos funcionarios es su capacidad de utilizar la actividad estatal como medio para producir renta o crear oportunidades de negocios (Cao, Laguardo Duca y Rey, 2018).

Ahora bien, puesto que en este capítulo nos enfocaremos en la caracterización del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, en base al análisis de sus funcionarios de primera línea, entenderemos a éstos como miembros de la élite política. Consideramos el término de élite política en

4 Se entiende por CEOs a aquellos individuos que han ocupado alguna vez un puesto de alta o media/alta gerencia en el sector privado (Canelo y Castellani, 2016).

5 Este fenómeno se refiere al flujo de personas que, en distintos momentos de sus trayectorias laborales/profesionales, ocupan altos cargos en el sector público y en el privado (Canelo, Castellani y Gentile, 2018).

un sentido amplio, haciendo referencia a un grupo reducido de dirigentes que ocupan posiciones de predominio en las instituciones del Estado, ubicándose en la cima de las estructuras de autoridad (Baras, 1991; Gené 2014). Estos son escogidos en base a su capacidad y formación para desempeñarse en determinados puestos de jerarquía. Las élites forman parte de la estructura de poder y tienen acceso a los procesos de decisión política, los cuales son inaccesibles para el resto de la sociedad (Blacha, 2005). En este sentido, recae sobre ellos la decisión de intervenir o no sobre determinada cuestión que implica una política pública.

De este modo, entenderemos a la política pública en términos de Oszlak y O'Donnell (1995) como las acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión socialmente problematizada. Una política pública se caracteriza, en términos de Meny y Thoening (1992) por un contenido, un programa, un factor de coerción, una competencia social y por último por una orientación normativa. Esta última característica da cuenta de que la “política pública no es la resultante de respuestas aleatorias, carentes de sentido o direccionalidad, sino la expresión de las finalidades (mapas cognitivos e ideologías) y preferencias que el/los decisor/es no pueden dejar de asumir” (Jaime et al., 2013:60).

Por último, en vías de comprender la composición del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda y poder analizar los perfiles de los funcionarios, primero debemos aclarar la diferencia entre perfil profesional y perfil académico. El primero refiere al “conjunto de capacidades y competencias que identifican la formación de una persona para asumir en condiciones óptimas las responsabilidades propias de una determinada profesión” (Hernández, 2011, p. 463). Para nuestra investigación, resulta clave revisar las experiencias laborales y político-administrativas de los funcionarios públicos, puesto que éstas les permitieron adquirir determinadas capacidades para desempeñar su cargo. Por otra parte, el perfil académico apunta a las cualidades disciplinarias, el grado de estudios y la carrera universitaria de una persona. A partir de la recolección de datos en línea con la formación profesional de los funcionarios públicos podemos inferir el sector de pertenencia de dichos actores (Cerdillo Delgado, 2014).

Antecedentes y caracterización del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2015-2019)

El Ministerio del Interior suele definirse como el “organismo político por excelencia”, puesto que se desempeña como el ministerio político del gabinete nacional que se ocupa de articular relaciones e intereses, negociar con actores políticos en distintos niveles de gobierno, como así también, de procurar gobernabilidad (Gené, 2019). En base a dichas tareas, desde el Ministerio del Interior, se manejan diversos resortes que hacen al poder material y simbólico del Estado, por lo que, sus funcionarios son puramente políticos (Gené, 2014). Los funcionarios reclutados deben su designación al presidente, sobre cuyo nombramiento ninguna otra consideración pesa más que su pertenencia al partido y su carrera interna en él, en otras palabras, criterios de origen técnico o especializado tienen poco peso en el proceso de reclutamiento (Dalbosco, 2005). En este sentido, los ocupantes de las primeras y segundas líneas del ministerio son sin duda profesionales de la política, dicha categoría se determina en función del tiempo que llevan en el mundo político y de la cantidad de cargos que tienen en su haber.

Los atributos necesarios para dirigir este ministerio, a grandes rasgos, se mantuvieron constantes a lo largo de la historia tanto en períodos democráticos como dictaduras (Canelo, 2014). Los ministros de esta cartera son considerados “hombres de confianza” del presidente, operadores políticos sagaces y con capacidad de garantizar un buen diálogo con los distintos partidos políticos y el resto de las fuerzas de la sociedad. Como se mencionó, la experiencia política, la militancia, la “lucha” y la larga trayectoria en uno o varios partidos políticos, son cualidades valoradas para desempeñarse en este ministerio (Gené y Heredia, 2009). En esta misma línea, podemos mencionar que este ministerio concentra la mayor porción de cuadros profesionalizados de la actividad política, cuya experiencia en cargos electivos resulta clave (Giorgi, 2014).

Para Gené (2019) los desafíos del Ministerio del Interior están menos ligados a la opinión pública y la validación de las urnas, y más a la negociación, persuasión y cooptación entre pares. Los armadores (funcionarios) se ocupan de lo que se denomina “política con minúscula”, es decir, no tanto de elaborar grandes proyectos sino de negociar o “rosquear” en el entramado cotidiano de actores e intereses que actúan en el Estado. Son armadores políticos y como tales, sus grados de eficacia se

dirimen en la práctica de interpretar las coyunturas y decidir ante la incertidumbre, en la autoridad que les otorga el presidente y en la confianza que inspiran sus diversos interlocutores.

Ahora bien, cabe destacar que Rogelio Frigerio no se encontraba en el círculo de confianza del expresidente, por lo que entendemos que la impronta de este ministerio cambió durante su gestión. La cartera del Interior se concentró en la gestión de obras públicas y vivienda, corriendo del centro a la agenda puramente política y de negociaciones.

En parte, el “monopolio del análisis político” del Ministerio del Interior parece sólo extenderse hasta la mitad de la década del ’90, ya que luego de la reforma constitucional, el rol del ministro del interior parece ser disputado por una nueva figura que irrumpe en el campo político: el Jefe de Gabinete de Ministros. A partir de entonces, su carácter de “organismo político por excelencia” comienza a desdibujarse (Gené y Heredia, 2009). A la vez, la Jefatura de Gabinete, durante el gobierno de Mauricio Macri, obtuvo un papel central. Dirigida por uno de los “hombres de máxima confianza” del presidente y miembro histórico del PRO, Marcos Peña ocupó un rol fundamental de *spin doctor*⁶, intérprete y estrategia del gobierno, responsable de marcar el “tono” de la gestión (Vommaro y Gené, 2017).

Modificaciones en el organigrama

Como resultado de un pedido de informe ante el actual Ministerio del Interior⁷ tuvimos acceso al organigrama inicial de la cartera del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda correspondiente al año 2015 y su consecuente cambio en 2018. Lo que resulta de la visualización de los datos, es que contrariamente con la reducción de las demás carteras ministeriales, en el caso del ministerio analizado se pasan de 5 secretarías, a saber: Secretaría de Coordinación, Unidad de Coordinación

6 En relaciones públicas, spin es una forma de propaganda, utilizada a través de la provisión de una interpretación de un evento o campaña que consiga persuadir a la opinión pública en favor o en contra de una cierta organización o figura pública.

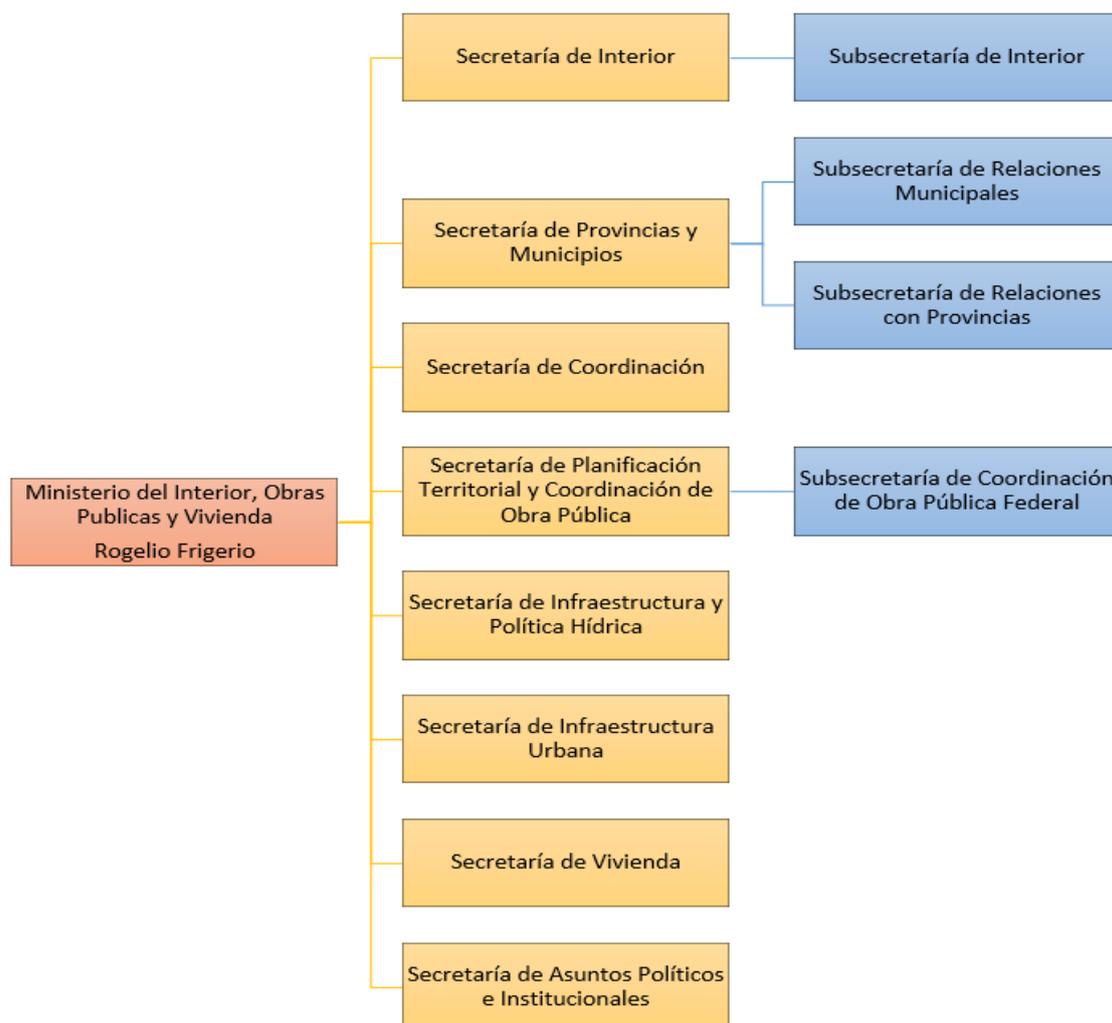
7 Respuesta número de referencia EX-2021-35806631- -APN-DNAIP#AAIP pedido de información realizado por Iara Candela Bertolo el 24/04/2021

General, Secretaría de Provincias y Municipios, Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales y Secretaría de infraestructura y política hídrica, a 9 secretarías en 2018, agregándole la Secretaría de Vivienda, la Secretaría de Infraestructura Urbana, la Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obra Pública y la Secretaría de Interior.

La distribución de cargos en el gabinete inicial refleja la tendencia del PRO de reclutar cuadros de distintos partidos políticos y repartirlo negociando con la coalición. En la Rosca Política, Gené (2019) aporta que:

Entre sus principales secretarios y subsecretarios había personas cercanas al riñón de Horacio Rodríguez Larreta (Iván Keer en Vivienda), de Gabriela Michetti (Marina Klemensiewicz en Infraestructura Urbana), de Macri (Pablo Bereciartua en Infraestructura y Política Hídrica) y de Monzó (Sebastián García de Luca en Interior), además de los próximos a Rogelio Frigerio (Alejandro Caldarelli en Provincias y Municipios, Carlos Padín en Coordinación); pero también había miembros de otros partidos: Adrián Perez, originario del ARI y ahora massista, Domingo Amaya del PJ y Aída Ayala de la UCR (p. 244).

Organigrama 1 Estructura del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda 2018



Fuente: elaboración propia en base al pedido de información con número de referencia EX-2021-35806631- -APN-DNAIP#AAIP realizado por Iara Candela Bertolo el 24/04/2021

Sin embargo, luego de las modificaciones acontecidas en el 2018, dicha distribución de cargos entre los distintos espacios que conformaron el frente electoral de Cambiemos desapareció (Carelli Lynch, 2018). Se recurrió a la “tropa propia” y la gestión se apoyó sobre el núcleo PRO de confianza del presidente (Gené, 2019). Otro aspecto para destacar, como vemos en el Organigrama 1 es que los cambios en el mismo obedecieron la lógica que impregnó el gobierno: el acento en la obra pública, multiplicando el número de secretarías destinadas a la coordinación y gestión de obras de infraestructura y vivienda.

En palabras del propio presidente Mauricio Macri, en su gobierno la obra pública es “un sinónimo de alegría”⁸, por lo tanto, el número de secretarías y el volumen de partidas destinadas a las mismas aumentaron a lo largo de la gestión.

Perfiles profesionales y académicos de la élite política del Ministerio

Ya habiendo estudiado la estructura del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, ahora analizaremos las características de su élite política durante el período 2015-2019. En términos generales, en el campo de la investigación social, se entiende por perfil al “conjunto de datos sistematizados que caracterizan a un sujeto o población” (Aguilar et al., 2006, p. 6). Tal como mencionamos anteriormente, se consideró como élite política del ministerio a los cargos de primera línea, aquellos con mayor poder de decisión en el organigrama. A partir de ello, se tomaron y analizaron a 13 funcionarios, incluido el ministro, 8 secretarías y 4 subsecretarías. Las fuentes utilizadas en la indagación fueron currículum vitae de los funcionarios, documentos públicos e incluso redes sociales. Vale aclarar que, debido a la falta de acceso a la nómina del ministerio, el análisis fue realizado sobre los funcionarios designados luego de las modificaciones acontecidas, en el año 2018. Las áreas analizadas son las mismas que se detallaron en el organigrama 1.

Los datos analizados en el presente apartado son resultado de una matriz en la cual se incorporaron diversas variables a lo largo de la investigación, tales como sexo, nivel educativo o antecedentes en la función pública, en vías de identificar las características generales del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda durante la gestión de la Alianza Cambiemos y poder determinar el perfil de los funcionarios que se desempeñaron en esta cartera.

Como mencionamos al comienzo, la novedad que supuso la llegada de gran cantidad de funcionarios provenientes del sector empresarial al gabinete nacional dio lugar a una serie de trabajos que abordaron la composición de los diferentes ministerios de Mauricio Macri. Concretamente, dichas

8 Página 12, 30/11/2016. Con un relato PRO de la obra pública. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/6052-con-un-relato-pro-de-la-obra-publica>

investigaciones plantearon las posibles situaciones de conflictos de interés o captura de la decisión pública (Canelo y Castellani, 2016).

En base a la incorporación de los llamados CEOs a la gestión pública, la literatura identifica a los aspectos del voluntariado y el emprendedurismo, anclado en el mundo de los negocios y de las ONG, como uno de los rasgos más característicos de los gabinetes de este período (Gené y Vommaro, 2017). Dichos aspectos fueron puestos en valor por el propio gobierno como la garantía de eficacia y transparencia en la gestión, puesto que los ministerios estarían compuestos por “los mejores”, “los que saben” de cada tema, los que conocen de primera mano o se encontraban preparados para dar respuestas a problemas específicos (Gené, 2018). En este sentido, podemos mencionar que el gabinete inicial de Mauricio Macri contaba con un 31,3% de funcionarios con experiencia en puestos gerenciales en el sector privado (Canelo Y Castellani, 2016). Más aún, en la Jefatura de Gabinete, la proporción de CEOs, llegaba casi al 70% (Canelo y Castellani, 2016).

En línea con esta idea, Gené y Vommaro (2017) plantearon la existencia de cuatro tipos de funcionarios en el gabinete nacional: 1) aquellos funcionarios formados en el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y en sus instituciones asociadas, por ejemplo, la Fundación Pensar, el Banco Ciudad o el Grupo Sophia; 2) los CEOs de grandes corporaciones conectados con diferentes mercados internacionales; 3) los expertos de áreas específicas y 4) los funcionarios miembros de partidos aliados.

En el caso particular del ministro Rogelio Frigerio, nos encontramos con un funcionario, en términos de Gené (2019), puramente político, debido a su militancia y experiencia en la gestión pública. Nieto del economista y político fundador del desarrollismo, Rogelio Julio Frigerio, inició su carrera política en la juventud del MID (Movimiento de Integración y Desarrollo) y más tarde en el peronismo como subsecretario de Programación Regional y secretario de Programación Económica durante el gobierno de Carlos Menem. En base a esta trayectoria podemos afirmar que el exministro cumplía con las características necesarias para ser parte de esta cartera (Gené y Heredia, 2007). Sin embargo, es por esta experiencia que Frigerio no se consideró como uno de los funcionarios de absoluta confianza de Mauricio Macri. En otras palabras, su designación corresponde a su conocimiento experto sobre las provincias y sus finanzas, puesto que fue el fundador de la consultora Economía

& Regiones (Gené, 2019). Cabe mencionar que una vez vinculado con el PRO, se desempeñó como legislador porteño y presidente del Banco Ciudad, uno de los espacios de “creación” de cuadros políticos del PRO.

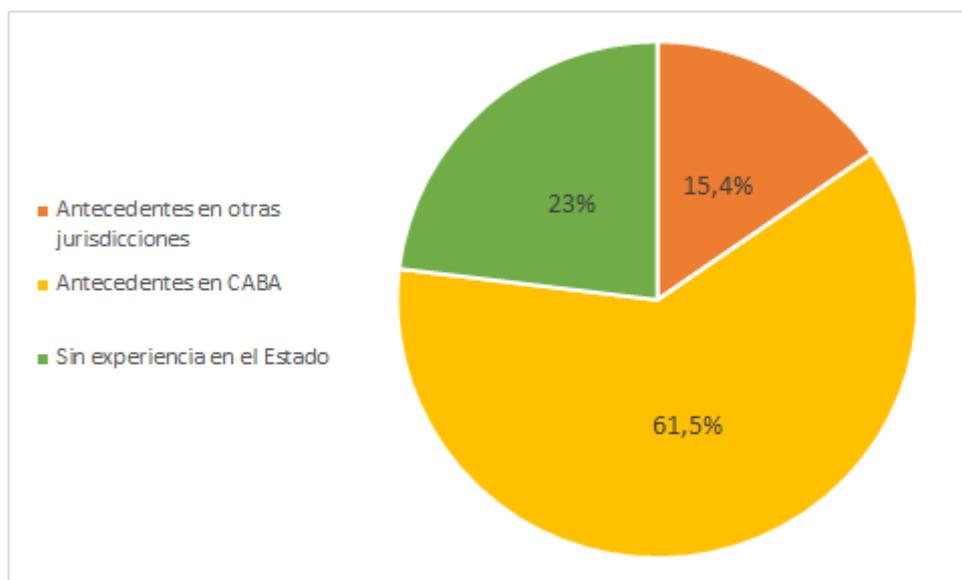
En cuanto al gabinete inicial del gobierno de la Alianza Cambiemos, en términos generales se encontraba compuesto por funcionarios jóvenes, en su mayoría hombres y provenientes de la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, más de la mitad de los funcionarios/as contaba con un alto nivel educativo, ya sea en instituciones privadas o públicas, laicas o religiosas (Canelo y Castellani, 2016). Asimismo, un alto porcentaje de los funcionarios contaba con experiencia en la gestión de fundaciones u ONGs y casi la mitad de ellos contaba con una trayectoria en el sector privado (Canelo y Castellani, 2016). A partir de estas trayectorias profesionales, se entiende que durante este período se incrementó sustancialmente el grado de exposición a la captura de la decisión pública, como así también los casos de “puerta giratoria”, originando situaciones de conflictos de intereses e internalización de lobbies sectoriales en el entramado estatal (Castellani, 2019).

Más específicamente, Canelo y Castellani (2016) plantean que el perfil corporativo del gobierno de la Alianza Cambiemos trae consigo ciertos riesgos: a) el sesgo antiestatal, antipolítico y promercado que impregna la ideología de los CEOs y gerentes; b) las lealtades que trae al seno del Estado y del Gobierno quienes desarrollaron sus trayectorias en el sector privado, aumentando la probabilidad de conflictos de intereses y la permeabilidad a las presiones de los actores económicos; c) las dificultades para cohesionar un cuerpo de funcionarios caracterizado por compromisos políticos débiles; d) la extrapolación de criterios organizacionales propios del *management* a la administración pública.

En base a los trabajos mencionados, podemos afirmar que, en esta cartera, en el “área política” al igual que en el “área económica”, al inicio de la gestión se concentró el reclutamiento de ex-CEOs. El 47,6% de los funcionarios con cargos jerárquicos del Ministerio del Interior, contaban con antecedentes en cargos de alta dirección en el sector privado (Canelo y Castellani, 2016). Sin embargo, luego de las modificaciones del 2018 este panorama se modifica puesto que, el “peso de los ex directivos de empresas decreció notablemente en el área política del gabinete [...] pasando del 47,6% a 15,4%” (Canelo, Castellani y Gentile, 2018).

En base a nuestra investigación, no encontramos dentro de las experiencias de los secretarios y subsecretarios del Ministerio ex-CEOs, sí descubrimos que en su mayoría los funcionarios cuentan con trayectorias mixtas, es decir, se trata de individuos que se desempeñan alternativamente en cargos en el sector público y privado (Canelo, Castellani y Gentile, 2018). Tal como demuestra el gráfico 1, sólo un 23% de los exfuncionarios analizados registra su “primera experiencia” en la gestión pública. Con relación al 76,9% de los exfuncionarios con experiencia en el sector público, destaca por mucho los antecedentes de gestión en el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

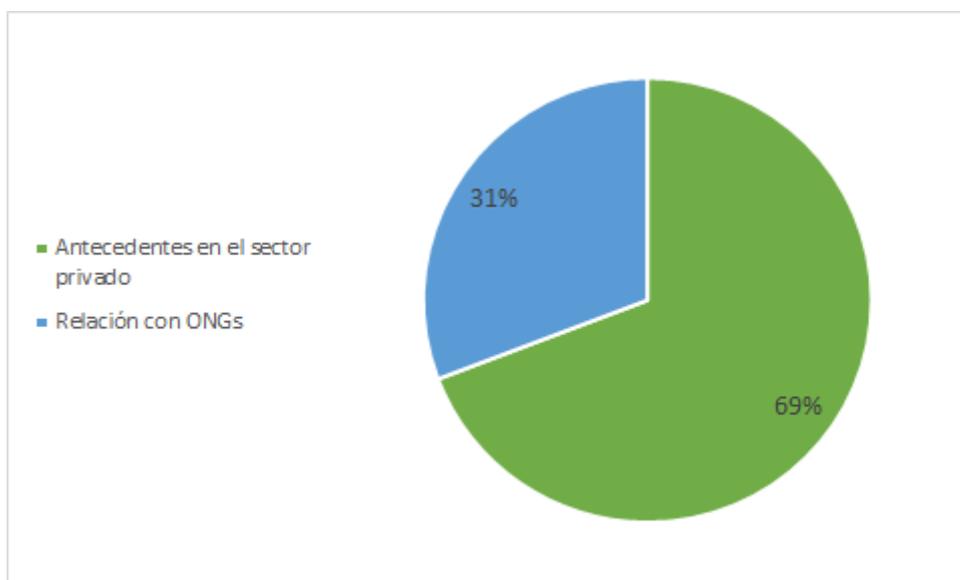
Gráfico 1. Antecedentes de los y las funcionarios/as en la gestión pública



Fuente: elaboración propia.

Asimismo, a la hora de indagar respecto de las experiencias en el sector privado, más de la mitad de los funcionarios se desempeñó en fundaciones, consultoras o instituciones privadas, tal como se observa en el gráfico 2. A partir de ello, podemos afirmar que la élite política de este ministerio proviene, tanto del sector privado, como de la gestión en las ONGs. Por lo tanto, estos espacios y la experiencia de gestión en la Ciudad de Buenos Aires se constituyeron como las fuentes de reclutamiento de funcionarios, no solo para este ministerio, sino para el gabinete nacional en general.

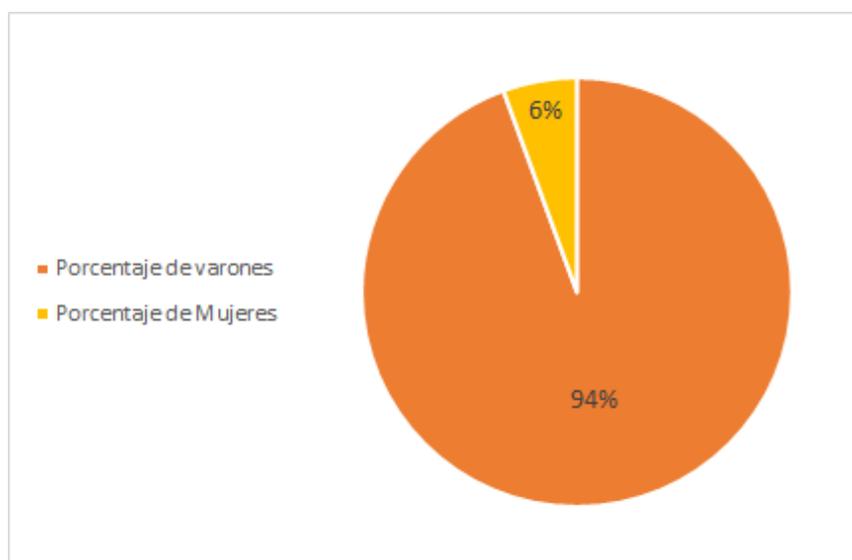
Gráfico 2. Antecedentes de los y las funcionarios/as en la gestión privada



Fuente: elaboración propia.

Otra de las características básicas que tenemos que revisar en vías de caracterizar a la élite política de esta cartera es la distribución de género en los puestos jerárquicos. En términos generales, el gabinete inicial de la Alianza Cambiemos era predominantemente masculino, con un 77,4% de hombres en cargos jerárquicos (Canelo y Castellani, 2016). A la hora de analizar a la élite política del Ministerio del Interior corroboramos ese dato y notamos cómo esta cartera, comúnmente masculina, continúa con esa tradición. Tal como se observa en el gráfico 3, en base a los datos recolectados encontramos una sola mujer entre los cargos de primera línea analizados, la secretaria de infraestructura urbana, Mariana Klemensiewicz.

Gráfico 3. Distribución de género en los puestos jerárquicos del Ministerio



Fuente: elaboración propia.

En relación con los datos analizados, entendemos que la élite política de este ministerio se constituyó por funcionarios con trayectorias mixtas, tanto en el sector privado como en el sector público. En relación con dichas experiencias, claramente aquellos individuos provenientes de la gestión del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires fueron privilegiados en el reclutamiento. A grandes rasgos, la lógica de designaciones corresponde con los lineamientos del gabinete nacional. Asimismo, en lo que refiere a la distribución por género de los cargos jerárquicos, esta cartera continúa con la tradición de reservar la cartera política a los hombres de confianza.

Presupuesto del Ministerio del Interior 2016-2019

Se entiende que, en base a las modificaciones del organigrama y las características de la élite política a cargo del diseño y ejecución de las políticas públicas, debería ser posible observar en el presupuesto del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, una predominancia de programas más orientados a la obra pública, dejando un tanto de lado la predominancia de la actividad política. En este sentido, entendemos que la obra pública pasó a ser uno de los principales ejes comunicacionales del

gobierno, tanto que el propio Frigerio al inicio de su gestión remarcaba, “este año va a ser el año de la obra pública en el país” (Impulso, 2017).

Al inicio del gobierno, Mauricio Macri decide separar el Ministerio del Interior y Transporte que comandaba Florencio Randazzo, en la gestión anterior, para conformar el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Durante este período, la cartera del Interior absorbió las dependencias del ex-Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Asimismo, sumó la Subsecretaría de la Planificación Territorial de la Inversión Pública y la Secretaría de Obras Públicas. En efecto, durante el primer año de gestión el presupuesto asignado a la cartera del Interior fue de 90.348,9 millones de pesos, casi el doble que el último año de gobierno kirchnerista, con 51.104,7 millones de pesos.

En palabras de Gené (2019) “el ministerio una vez más cambió de forma: absorbió parte de la poderosa cartera de Planificación Federal que comandaba Julio De Vido y centralizó las obras públicas que, sobre todo durante el primer bienio, tuvieron una importancia significativa y sellaron parte de su impronta” (p. 244).

Con relación a lo mencionado, en términos generales para finales del 2019 desde el Ministerio se contabilizaban más de 3300 obras, de las cuales más de 1500 se encontraban en ejecución, con una inversión total de 180.000 millones de pesos. Dicha inversión fue dividida entre obras de mejoramiento urbano, obras de vivienda, hídricas y obras de edificios públicos (Obras Públicas, 2019)⁹. En la tabla 1 vemos el presupuesto por año del Ministerio y de las entidades que dependen de éste.

9 <https://www.argentina.gob.ar/noticias/un-catalogo-con-las-obras-mas-emblematicas-del-ministerio-del-interior>

Tabla 1. Presupuesto otorgado por año a cada entidad del Ministerio del Interior, Obras públicas y Vivienda

Entidad/ año	Tribunal de Tasaciones de la Nación	Organismo Regulador de Seguridad de Presas	Instituto Nacional del Agua	Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento	Dirección Nacional de Migraciones	Registro Nacional de las Personas	Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda
2016	55,8	84,1	208,2	2.470,80	1.876,70	2.840,60	41.531,80
2017	60,4	94,9	246	2.639,30	2.846,50	3.836,40	52.086,70
2018	77,5	104,3	262,6	4.396,70	3.835,30	5.140,40	56.642,20
2019	106,5	142,1	312,6	5.916,70	5.195,10	5.181,20	75.353,70

Fuente: Elaboración propia en base a Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía Argentina.

Los números están expresados en millones de pesos.

Ahora bien, lo que se deduce de la tabla es que no hubo grandes desfasajes en las asignaciones presupuestarias en términos reales teniendo en cuenta el índice de precios implícito (IPI) que se usa para ajustar presupuestos y PBI. Sin embargo, si vemos el presupuesto desagregado por programas (Anexo) podemos observar mayores inconsistencias con el correr de la gestión. Los datos más relevantes se detallan a continuación:

1- Al inicio de la gestión, el ministerio contaba con 32 programas en total, número que fue disminuyendo hasta llegar a 22 programas en el 2019. Entre los programas discontinuados encontramos el programa número 71 - Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios; 67 - Acciones para el Desarrollo de la Infraestructura Social; 68 - Desarrollo de la Infraestructura Habitacional “TECHO DIGNO”; 83 - Desarrollo de la Infraestructura Productiva; 88 - Apoyo para el Desarrollo de la Infraestructura Universitaria y 89 - Acciones para “Mas Escuelas, Mejor Educación”. Todos ellos relacionados con la mejora y construcción de viviendas e infraestructura educativa. Puede plantearse en este punto una contradicción con el discurso oficial del gobierno, puesto que, a pesar de resaltar la importancia de la inversión en infraestructura productiva o habitacional, se registran ajustes presupuestarios en esta materia.

2- Con relación a aquellos programas vinculados a la coordinación con otros niveles jurisdiccionales, específicamente, el programa 17 de Cooperación, Asistencia Técnica y Capacitación a Municipios y el programa 19 de Asistencia Técnica y Financiera a Provincias, observamos una baja significativa hacia el final de la gestión. En el caso del programa destinado a gobiernos locales se pasa de 419,6 millones de pesos en el 2016 a 275,9 en el 2019. En la misma línea la asistencia a las provincias pasa de 1217,3 en el inicio del gobierno, hasta llegar a 2481,3 millones de pesos en el 2019. En este punto, podemos afirmar que el grueso de las partidas no se encontraba en los programas o actividades relacionadas con la gestión e intercambios con el resto de los niveles de gobierno.

3- Sin embargo, se destaca el aumento en programas como el 86- Apoyo para el desarrollo de Infraestructura Urbana Municipal que pasó de 205,9 millones en 2016 a 1503,4 millones en 2019, en este caso la gestión valoriza el mejoramiento sustancial del espacio público. Asimismo, el presupuesto destinado a Recursos Hídricos pasó de 424,7 millones en 2016 a 4607,9 millones en 2019.

4- Finalmente, es importante remarcar que en los años electorales la mayoría de las partidas registró subas significativas, quizá la más representativa sea la del programa 16- Fomento e impulso al Desarrollo del Sistema Democrático que tuvo dos bajas (157,7 y 315,1 millones en 2016 y 2018) y dos altas en los años electorales muy notorias (6175,6 y 8148,7 millones en 2017 y 2019). El desagregado de los presupuestos por programa se encuentra en la tabla 1 del Anexo.

De cualquier modo, entendemos que el discurso oficialista durante la gestión de Rogelio Frigerio en el Ministerio del Interior y Obras Públicas privilegió la gestión o trabajo en ciertas áreas más relacionadas con la obra pública y el mejoramiento del entramado urbano y dejando un tanto de lado el terreno político, más allá del diálogo e intercambio con los diferentes gobernadores. Sin embargo, en línea con los datos mencionados, vemos que estos proyectos también han sido recortados o abandonados durante los 4 años de gestión. Esto pudo haber sido consecuencia de la crisis en la que se vio sumido el gobierno luego de sus primeros dos años. A partir de la firma del acuerdo *stand by* con el Fondo Monetario Internacional, la gestión debió enfrentar nuevos compromisos de deuda lo cual condicionó significativamente el espacio de toma de decisiones en materia económica. Los recursos y esfuerzos fueron redirigidos a otras áreas, por lo que las partidas al Ministerio sufrieron ajustes.

Reflexiones finales

La llegada al gobierno nacional de la Alianza Cambiemos en el 2015 supuso un quiebre con relación a las lógicas y prioridades de la gestión anterior. Con la premisa de crear un Estado innovador, flexible, con recursos humanos capacitados y estructuras simples, Cambiemos trasladó la lógica empresarial al Estado nacional. En base a dicha característica, se definió a este período como una CEOcracia puesto que los gerentes privados pasaron a ocupar posiciones de predominio en la estructura estatal.

En dicho contexto resultó relevante para esta investigación indagar sobre las particularidades del ministerio político. El Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, como su nombre lo indica, durante el período 2015-2019 resaltó la obra pública y los proyectos de vivienda como principal eje de gestión dejando la agenda política, mayormente en manos del Jefe de Gabinete de ese entonces. Tal como se observa en el presente trabajo, por medio de diversas modificaciones en la estructura del ministerio y con la llegada de funcionarios con trayectoria en el sector privado, el gobierno intentó desprenderse de la llamada vieja política, bajo el supuesto de que con ello se traería mayor eficiencia y transparencia al Estado Nacional. De este modo, la gestión intentó alejarse de las lógicas de la administración anterior que estaban contaminadas por la política corrupta e ineficiente según el relato oficial. En este sentido, vale remarcar que en estos años de gestión se registró una mejora en la cantidad y calidad de información que publican los ministerios en sus portales, como un símbolo de transparencia.

En base a nuestra investigación, entendemos que el ministerio político durante este período no tomó la delantera en esta agenda, puesto que se privilegió el ala del gobierno con funcionarios más cercanos al círculo presidencial o “PRO puros”. Tal como mencionamos, la designación de Rogelio Frigerio en esta cartera no se debe a su cercanía con el expresidente Macri, sino que responde a su trayectoria, militancia y conocimiento de experto. En este sentido, consideramos que los funcionarios más cercanos al círculo presidencial fueron los privilegiados en el reparto del poder político. No obstante, la negociación política y los acuerdos entre distintas fuerzas y actores (provinciales, sociales, etc) fue clave durante toda la gestión de la Alianza Cambiemos, tanto al inicio, con minoría en el Congreso Nacional, como durante el contexto de crisis del 2018 que propició un

cambio en todo el gabinete nacional. Es por ello que, más allá de las internas del gobierno, los políticos de carrera como Frigerio, resultaron esenciales para llevar adelante los acuerdos necesarios para garantizar la gobernabilidad.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, S. *et al.* (2006). Reflexiones en torno a la formación del trabajador social en México. Citado en: Cerdillo Delgado, R. (2014). El perfil profesional y académico de los presidentes municipales del Estado de México, 2009-2012. *Espacios públicos*, 17, (40), 119-143. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/676/67632401007.pdf>
- Astarita, M. y De Piero. (2017). Cambiemos y una nueva forma de elitismo: el político-empresarial. En García Delgado, D. y Gradin, A. (comps.). Documento de trabajo N° 5: *El Neoliberalismo Tardío: Teoría y Praxis*. FLACSO. Buenos Aires. Recuperado de: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/flacso-ar/20171108040507/pdf_1575.pdf
- Astarita, M. (2018). Cambiemos y su modelo de Estado: Hacia un orden jerárquico y modernizador. En García Delgado, D., Ruiz del Ferrer, C. y de Anchorena B. (comps.). *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*. FLACSO. Buenos Aires. Recuperado de: <https://www.flacso.org.ar/publicaciones/elites-y-captura-del-estado-control-y-regulacion-en-el-neoliberalismo-tardio/>
- Baras, M. (1991). Las elites políticas. *Revista de Estudios Constitucionales*, (10). Recuperado de: <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/fondo-historico?IDR=15&IDN=1236&IDA=35417>
- Blacha, L. (2005). ¿Élite o clase política? algunas precisiones terminológicas. *Red Internacional de Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo*, (12). Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1307664>
- Canelo, P. (2014). Represión, consenso y “diálogo político”. El Ministerio del Interior durante la última dictadura militar argentina. *Política*, 52, (2), 219-241. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64537763007>

- Canelo, P. y Castellani, A. (2016). *Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri*. Informe de Investigación N°1. Buenos Aires: UNSAM. Recuperado de: https://citra.org.ar/wpcontent/uploads/2020/01/2016_Informe_1_Observatorio_de_las_Elites.pdf
- Canelo, P., Castellani, A. y Gentile, J. (2018). Articulación entre élites económicas y élites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri (2015-2018). En García Delgado, D., Ruiz del Ferrier, M. y Anchorena, B. (comps). *Elites y captura del estado; control y regulación en el neoliberalismo tardío*. FLACSO: Buenos Aires.
- Dalbosco, H. (2005). *Repensando las relaciones entre estado, democracia y desarrollo*. Trabajo presentado al III Congreso Argentino de Administración Pública Sociedad, Gobierno y Administración, realizado en San Miguel de Tucumán del 2 al 4 de junio de 2005. Recuperado de: https://aaeap.org.ar/wp-content/uploads/2018/02/Dalbosco_Hugo1.pdf
- Gené, M. y Heredia, M. (2009). Atributos y legitimidades del gabinete nacional: Socio-historia de los ministerios de Economía e Interior en la prensa (1930-2009). *El Príncipe revista de ciencia política*, (2), 109-135. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/331812514_Atributos_y_legitimidades_del_gabinete_nacional_Socio-historia_de_los_ministerios_de_Economia_e_Interior_en_la_prensa_1930-2009
- Gené, M. (2014). Sociología política de las elites. Apuntes sobre su abordaje a través de entrevistas. *Revista de Sociología y Política*, 22 (52), 97-119. Recuperado de: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/hbPj7VP8BcxnsdXrwB6wd9P/abstract/?lang=es>
- Gené, M. y Vommaro, G. (2017). Argentina: el año de Cambiemos. *Revista de Ciencia Política*, 37 (2), 231-254. Recuperado de: <http://ojs.uc.cl/index.php/rcp/article/view/5114>
- Gené, M. (2018). Politización y controversias: los CEOs en el gobierno de Cambiemos. *Ensamblés*, 5 (9), 41-62. Recuperado de: <http://www.revistaensambles.com.ar/ojs-2.4.1/index.php/ensambles/article/view/143/108>
- Gené, M. (2019). *La rosca política: el oficio de los armadores delante y detrás de escena (o el discreto encanto del toma y daca)*. Ciudad autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI.

- Giorgi, G. (2014). Ministros y ministerios de la Nación Argentina: un aporte prosopográfico para el estudio del gabinete nacional (1854-2011). Universidad del Pacífico. Apuntes *Revista de Ciencias Sociales*, 41 (74), 103-139. Recuperado de: https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/2926/Giorgi_Ministros_y_Ministerios.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Hernández Días, A. M. (2011). El perfil profesional del presidente municipal en el Estado de México. Citado en: Cerdillo Delgado, R. (2014). El perfil profesional y académico de los presidentes municipales del Estado de México, 2009-2012. *Espacios públicos*, 17, (40), 119-143. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/676/67632401007.pdf>
- Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de Políticas Públicas*. Universidad Nacional Arturo Jauretche. Florencio Varela: Buenos Aires.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, 2 (4), 99-128. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90711285004>
- Perelmiter, L. y Marcallo, M. (2021). Élités estatales y gestión social en la Argentina de Cambiemos. *Revista Mexicana de Sociología*, 83, (1), 185-313. Recuperado de: <http://mexicanadesociologia.unam.mx/index.php/v83n1/454-v83n1a7>

Notas periodísticas

- Carelli Lynch, G. *Tensión por la economía: Mauricio Macri elimina 10 ministerios y desplazan a los vicejefes de Gabinete*. Clarín. 02 de septiembre de 2018. Recuperado de: https://www.clarin.com/politica/mauricio-macri-elimina-10-ministerios-desplazan-vicejefes-gabinete_0_Bkng7jdDm.html
- Diario Impulso (1 de julio de 2017). *El 2017 va a ser el año de la obra pública en la Argentina, dijo Rogelio Frigerio*. Diario Impulso. Recuperado de: http://www.diarioimpulso.com.ar/noticia_1207_EL-2017-VA-A-SER-EL-ANO-DE-LA-OBRA-PUBLICA-EN-LA-ARGENTINA-DIJO-ROGELIO-FRIGERIO.html#:~:text=AGRO-,EL%202017%20VA%20A%20SER%20EL%20A%C3%91O%20DE%20LA%20OBRA,LA%20ARGENTINA%20

[DIJO%20ROGELIO%20FRIGERIO&text=El%20ministro%20del%20Interior%2C%20Rogelio,Plata%20un%20operativo%20de%20documentaci%C3%B3n.](#)

Sohr, O. (9 de diciembre de 2019). *El Infómetro: durante el gobierno de Macri aumentó la transparencia de los sitios de los ministerios*. Chequedo. Recuperado de: <https://chequeado.com/el-explicador/el-infometro-durante-el-gobierno-de-macri-aumento-la-transparencia-de-los-sitios-de-los-ministerios/>

Página 12. *Con un relato PRO de la obra pública*. Página 12, 30 de noviembre de 2016. Recuperado de: <https://www.pagina12.com.ar/6052-con-un-relato-pro-de-la-obra-publica>

Anexo

Presupuesto por año por programa, expresado en millones de pesos					
	Programa	2016	2017	2018	2019
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Gastos Propios)	1 - Actividades Centrales	948,2	1.725,80	2060,3	2190,3
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Gastos Propios)	10 - Actividades Comunes a los Programas de Vivienda	108,8	2583,6	349,9	s/d
Dirección Nacional de Migraciones	16 - Control de Ingresos y Egresos de Personas en el Territorio Nacional	1.693,10	2.134,10	2894,4	3426,9
Instituto Nacional del Agua	16 - Desarrollo de la Ciencia y Técnica del Agua	180,2	218,7	281,1	300,8
Registro Nacional de las Personas	16 - Identificación, Registro y Clasificación del Potencial Humano Nacional	2.452,60	3.320,50	3.805,10	3.738,8
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Gastos Propios)	16 - Fomento e Impulso al Desarrollo del Sistema Democrático	157,7	6175,6	315,1	8148,7
Organismo Regulador de Seguridad de Presas	17 - Control de Seguridad de Presas	81,5	84,7	101,2	116,1

Presupuesto por año por programa, expresado en millones de pesos					
	Programa	2016	2017	2018	2019
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Gastos Propios)	17 - Cooperacion, Asistencia Tecnica y Capacitacion a Municipios	419,6	654,6	690,4	275,9
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Gastos Propios)	19 - Relaciones con las Provincias y Desarrollo Regional	1217,3	7087	4.341,90	2481,3
Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento	20 - Asistencia Técnico - Financiera y Desarrollo de Infraestructura para el Saneamiento	4669,5	1820,5	3697,5	7008,5
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Gastos Propios)	20 - Planificación Territorial de la Inversión Publica		76,9	165,4	254,9
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Gastos Propios)	25 - Fortalecimiento de las Relaciones con la Comunidad	12,3	s/d	s/d	s/d
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Gastos Propios)	26 - Conservación y Custodia de los Documentos de la Nación	133,2	15,3	24,3	106

Presupuesto por año por programa, expresado en millones de pesos					
	Programa	2016	2017	2018	2019
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Gastos Propios)	3 - Actividad Común a Programas con Financiamiento Externo	63,4	s/d	*sin presupuesto inicial pero utilizó un 19,6	15,4
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Gastos Propios)	34 - Iniciativas Complementarias de Interior		154,1	237,9	395,3
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Gastos Propios)	37 - Acciones para la Provisión de Tierras para el Hábitat Social	696,7	7348,3	10764,6	6630
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Gastos Propios)	38 - Acciones de Vivienda y Desarrollo Urbano	*Programa inactivado	16.024,00	22.597,4	18628,4
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Gastos Propios)	45 - Administración y Gestión del Complejo Terminal de Cargas	38,8	*Pasó a ser una actividad del programa Iniciativas Complementarias de Interior		
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Gastos Propios)	48 - Relaciones con Provincias	20,4	*Pasó a ser parte del Programa 19 - Relaciones con las Provincias y Desarrollo Regional		

Presupuesto por año por programa, expresado en millones de pesos					
	Programa	2016	2017	2018	2019
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Gastos Propios)	44 - Desarrollo Sustentable de la Cuenca Matanza - Riachuelo	*El programa comenzó en 2019, en los años anteriores habían subprogramas o actividades dedicadas a la asistencia técnica y el desarrollo del saneamiento de la Cuenca.			3.443,10
Tribunal de Tasaciones de la Nación	54 - Tasación de Bienes	46,4	52,3	62,5	79,8
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Gastos Propios)	66 - Prevención Sísmica	45,7	21,3	24,1	60,8
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Gastos Propios)	69 - Acciones para el Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica	3.530,70	* Pasó a ser parte del programa 38 - Acciones de Vivienda y Desarrollo Urbano		
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Gastos Propios)	7 - Actividades Comunes a los Programas de Obras Públicas	49,8	123,7	131,9	s/d
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Gastos Propios)	72 - Formulación, Programación, Ejecución y Control de Obras Públicas	4516,4	2736,8	1207,8	1351

Presupuesto por año por programa, expresado en millones de pesos					
	Programa	2016	2017	2018	2019
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Gastos Propios)	65 - Ejecución de Obras de Arquitectura	1817,4	*Programa discontinuado		
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Gastos Propios)	73 - Recursos Hídricos	424,7	3670,8	4264,2	4607,9
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Gastos Propios)	86 - Apoyo para el Desarrollo de Infraestructura Urbana en Municipios	205,9	283,7	407,8	1503,4
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Gastos Propios)	87 - Apoyo para el Desarrollo de la Infraestructura Educativa (BID N° 1966/OC-2, BID N° 2424/OC-AR, BID N° 2940/OC-AR)		64	127,9	57,1
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Gastos Propios)	94 - Asistencia Financiera a Empresas Publicas	892,9	1417,2	2293	2888,5

Presupuesto por año por programa, expresado en millones de pesos					
	Programa	2016	2017	2018	2019
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Gastos Propios)	70 - Fortalecimiento Comunitario del Hábitat	2608,7	*Programa discontinuado		
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Gastos Propios)	71 - Urbanización de Villas y Asentamientos Precarios	1641,9	*Programa discontinuado		
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Gastos Propios)	67 - Acciones para el Desarrollo de la Infraestructura Social (BID N° 2662/OC-AR, BID N° 3458/OC-AR, FONPLATA AR N° 21/2014...	967,4	*Programa discontinuado		
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Gastos Propios)	68 - Desarrollo de la Infraestructura Habitacional "TECHO DIGNO"	12.484,30	*Programa discontinuado		
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Gastos Propios)	83 - Desarrollo de la Infraestructura Productiva (BID N° 2185, N° 2929 y N° 2655 y CAF N° 7352; N° 8026, N° 8653 y S/N)	1530,3	*Programa discontinuado		

Presupuesto por año por programa, expresado en millones de pesos					
	Programa	2016	2017	2018	2019
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Gastos Propios)	85 - Acc el Des del Norte Grande (BID 1843, 1851, 2776 y 2698, CAF 6568, 7864, 8028; 8593; 8640 y BIRF 7991, 7992 y 8032)	4999,1	*Pasó a ser una actividad del programa 73 - Recursos Hídricos		
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Gastos Propios)	87 - Apoyo para el Desarrollo de la Infraestructura Educativa (BID N° 1966/OC-2, BID N° 2424/OC-AR, BID N° 2940/OC-AR)	s/d	11,9	68,8	36,8
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Gastos Propios)	88 - Apoyo para el Desarrollo de la Infraestructura Universitaria	672,4	*Programa discontinuado		
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Gastos Propios)	89 - Acciones para "Mas Escuelas, Mejor Educación" (BID N° 1966 y N° 2424 y S/N y CAF N° 7908)	1153,5	*Programa discontinuado		

Fuente: elaboración propia en base a datos del presupuesto nacional.

Capítulo 5

Cambios y continuidades en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015 - 2019) durante la gestión Cambiemos en Argentina

Por Ariana Bardauil y Guadalupe Mercado

Introducción

La estructura del Estado Nación, a lo largo de la historia, ha atravesado diferentes transformaciones de acuerdo con la direccionalidad de las políticas públicas. Estas últimas son la expresión material del modelo de desarrollo vigente en cada momento.

Luego de la crisis del neoliberalismo, caracterizado por la inestabilidad política, el kirchnerismo había logrado reposicionar a la política, y al Estado como un actor central en el desarrollo, a través de la asignación de recursos (De Piero, 2012). A partir del 2015 asume en el gobierno una alianza cuyo plan de modernización tenía como eje una visión anti-política, desburocratizadora y anti-estatal basada en el eficientismo y la transparencia. Esta visión, reduce la cuestión del Estado a problemas tecnológicos de administración, privilegiando una lógica técnica sobre lo sustantivo y lo político (García Delgado, 2017). En esta etapa, caracterizada como *neoliberalismo tardío* se produjo una transición hacia un modelo caracterizado por la “competitividad y el mercado” limpiando los espacios contaminados por la ineficiencia en el gasto de la gestión anterior, entre ellos, el gasto social (García Delgado y Gradín, 2017; Cao, Laguado Duca & Rey, 2018).

El proyecto político y económico del gobierno de Cambiemos se ha asentado sobre el concepto de modernización estatal, que atravesó verticalmente su gestión (Astarita, 2018). Durante este período, fue el sector privado el “proveedor” de las herramientas necesarias para modernizar al Estado. La visión principal bajo este accionar es que la burocracia es poco eficiente y necesita un cambio. Por lo tanto, es el sector privado, dinámico y eficiente, el que viene a modificar las falencias de la Administración (Astarita, 2018). En este sentido, son los empresarios que realizan un traspaso del ámbito privado a la órbita pública y con su “experiencia”, tienden a ser considerados los mesías del cambio (Canelo et. al, 2018).

En sintonía, el período analizado es caracterizado por la literatura como una ceo-cracia (García Delgado, 2017), con funcionarios provenientes del ámbito privado (Astarita y De Piero, 2017), mediante un proceso llamado “puerta giratoria” (Canelo y Castellani, 2016). En esta línea, la política social llevada adelante por el gobierno de la alianza cambiemios (2015-2019) se constituyó como la contracara de la política social del gobierno del Frente Para la Victoria (2003-2015), adquiriendo una lógica de pragmatismo (García Delgado, 2017), y de merecimiento de la ayuda estatal (Seiffer & Rivas Castro, 2017).

En su interior, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (en adelante MDSN) se configuró con agentes provenientes de ONGs con “perfiles a-políticos” (Arcidiácono y Luci, 2019), especialmente el área de economía social, funcionarios del mundo empresarial y con trayectorias centralizadas en la Ciudad de Buenos Aires (Perellmitter & Macalle, 2021). Lo que generó, entre otras cosas, un proceso de re-oenegización de la política social de Cambiemos (Arcidiácono y Luci, 2019).

En nuestro caso, tomaremos como objeto de estudio al MDSN, debido a que se trata de un ministerio que se consolidó institucional y territorialmente durante los gobiernos kirchneristas (Perelmiter, 2012). Las burocracias asistenciales del Estado central, previo al período (2003 - 2015) se desarrollaban en ausencia de un poder infraestructural propio (Perelmiter, 2012). En otras palabras, a través de “efectores” que mediaban esa presencia territorial como lo son la iglesia, los partidos políticos, gobiernos subnacionales, las ONGs, entre otros (Perelmiter, 2012).

En esta misma línea, entendiendo que la burocracia es el resultado de las políticas públicas en tanto y en cuanto es lo que hace (Oszlak, 2006), el objetivo del presente trabajo es analizar la transformación de la estructura del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) durante el período 2015-2019. Para ello, se tendrán en cuenta tres dimensiones: el presupuesto, los cambios en el organigrama ministerial y, por último, el direccionamiento de los programas.

En este trabajo se sostiene que los cambios ocurridos durante el gobierno de Mauricio Macri configuran una transformación en la definición funcional del Ministerio de Desarrollo Social y su burocracia. Esta investigación se estructura en cuatro secciones. La primera, presenta los aspectos teóricos y conceptuales. La segunda parte, desarrolla los antecedentes y caracterización del Ministerio seleccionado. En tercer lugar, se exponen los análisis de las ya mencionadas tres dimensiones. Por último, se presentan las consideraciones finales

Aspectos Teóricos

El modelo de desarrollo que persigue el Estado incide en las particularidades de la administración pública, en la burocracia, y afecta indiscutiblemente en el diseño e implementación de las políticas públicas (Evans, 1996). La administración pública es una institución que cumple fines estatales, compuesta por estructuras que buscan dar respuesta a las necesidades de la sociedad, por lo tanto, tiene carácter político (González Mercado, 2005).

En relación con la burocracia, la toma de posición del Estado frente a determinados asuntos crea a las organizaciones burocráticas y las dota de recursos para resolver determinadas cuestiones respondiendo a las necesidades o demandas sociales. La *burocracia* interviene en el proceso político y en los arreglos institucionales establecidos para implementar políticas públicas y alcanzar sus objetivos (Oszlak, 2006).

En cuanto a la definición de política pública, no es un concepto estático dentro de la ciencia política, sino que es un debate dinámico y abierto. Por tal motivo, se entiende a las políticas públicas como “... un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de inter-

vención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil” (Oszlak y O’Donnell: 1982: 112).

Asimismo, la burocracia posee un poder relativo respecto a otros actores, dado que su intervención en el proceso de implementación de políticas públicas se relaciona con su productividad en el logro de los objetivos políticos. De aquí la importancia que tiene el estudio de esta. En este marco, “la burocracia estatal puede ser concebida como la cristalización institucional de las políticas públicas y la actividad estatal manifestada mediante agencias burocráticas que, a lo largo del proceso de implementación, acaban definiendo la naturaleza del estado que materializan” (Oszlak y O’Donnell: 1982, p. 6). Su despliegue, está relacionado con la autonomía que tiene el Estado. Esta autonomía estatal proviene de la capacidad monopolizada de proveer una forma de organización territorialmente centralizada y tiene dos aspectos. Por un lado “el poder despótico”, el poder de las elites ejercido sobre la sociedad, y, por otro, el “poder infraestructural” entendido como la capacidad del Estado de penetrar en la sociedad e instrumentar políticas a lo largo de su extensión territorial (Mann, 2003).

Antecedentes y caracterización del Ministerio de Desarrollo Social

Desde 1949 hasta 1994 el área abocada a la política social fue oscilando entre creaciones y disoluciones. Si bien es uno de los organismos más antiguos, es al mismo tiempo, el menos constante en continuidad y permanencia (Perelmiter, 2012). A partir de 1980 el área social comprendía la medición de la pobreza, la evaluación de programas sociales y el diseño de políticas sociales. Es en 1994 cuando se crea la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación con rango ministerial y, recién en 1999 fue elevada a ministerio (Giorgi, 2014; Perelmitter, 2012). Durante la década de 1990 la competencia política incorporó al saber experto como un recurso más (Giorgi, 2020). A partir de entonces, uno de los ejes de análisis de la sociología y la ciencia política ha sido el estudio de los expertos y las elites estatales (Giorgi, 2018; Giorgi, 2020; Canelo & Castellani, 2016; Salerno, 2017; Canelo, Castellani & Gentile, 2018; Arcidiácono, & Luci, 2021).

En relación con las carteras socio-asistenciales existe una dispersión de perfiles profesionales en Argentina, a diferencia de otros ministerios como salud o economía donde la especialización de

los funcionarios es más marcada (Giorgi, 2014). Sin embargo, en las últimas décadas, *el trabajo social* es la disciplina que reclama el lugar como campo específico (Giorgi, 2020). A partir de 2003, con la llegada de Alicia Kirchner, hubo una revalorización del rol del trabajo social en el MDSN: un hito de esto es la Ley Federal del Trabajo Social 27.072 (Giorgi, 2020). Asimismo, durante el período 2003-2014 se consolidó el MDSN a partir del despliegue territorial y el desarrollo de burocracias territoriales (Perelmiter, 2012).

Ahora bien, entre 1990 y los 2000, Giorgi (2018, 2020) encuentra que existe una gran influencia de organizaciones que dieron lugar a la tecnificación política y la generación de redes de profesionales. Estas organizaciones y la sociabilidad que brindan, generan la entrada de diferentes perfiles al MDSN. A partir del 2003, se observan altos funcionarios en las carteras de CABA pertenecientes a algunas como la Fundación Creer y Creer de Mauricio Macri, que luego dio origen al partido político Compromiso para el Cambio, y el Grupo Sofía, creado por Horacio Rodríguez Larreta (Giorgi, 2020). Entre ellos se destaca Carolina Stanley, quien fue luego, durante la etapa Cambiemos, ministra de Desarrollo Social (Arcidiácono & Luci, 2019).

En esta línea, durante la gestión de la ministra Carolina Stanley en el MDSN (2015-2019), las organizaciones tuvieron un rol importante en la provisión de bienestar y en la construcción de identidades políticas (Arcidiácono & Luci, 2019). Principalmente, el MDSN se constituyó de funcionarios provenientes de la gestión de la Ciudad de Buenos Aires. Dentro de este círculo, se observa un ascenso de la expertise económica y managerial y un alto grado de profesionalización. Este círculo porteño, se puede dividir en dos subgrupos. Por un lado, las “Pro puras”, círculo cercano a Carolina Stanley y, por otro, los “Pro Armadores”, minoría que proviene de trayectorias políticas partidarias. Estos últimos, si bien constituyen una minoría dentro del MDSN, en sentidos numéricos, se trataba del grupo con mayor poder relativo (Canelo & Castellani, 2016; Perelmiter & Marcalle, 2021).

De esta manera, se refuerza la lógica de los vínculos de *sociabilidad sectorial* como criterio de reclutamiento (Arcidiácono & Luci, 2021; Giorgi, 2020). En este sentido, se produce una re-organización de la política social (Arcidiácono & Luci, 2019). La mayor parte de los y las provenientes de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) se concentraron en la Secretaría de Economía Social, y

se caracterizaban por poseer expertise técnica en temas de políticas sociales (Perelmiter, 2021). Por último, y, en línea con el proceso de ceo-cracia característico de la era cambiamos (Castellani, 2018), el 18% de los funcionarios del MDSN en este período provenían del mundo empresarial y se concentraban en áreas auxiliares del ministerio (Perelmiter & Marcalles, 2021).

Ferrari Mango (2019) analiza la intervención del Ministerio de Desarrollo Social desde el Programa Ingreso Social con Trabajo. Establece que la política social tuvo un proceso de transformación de cuatro etapas: las primeras dos etapas surgen como respuesta al modelo de *desarrollo productivo inclusivo*: un (1) *despliegue territorial* (2009-2012) y, su (2) *consolidación* (2012-2015). En segundo lugar, las últimas dos, corresponden al *neoliberalismo tardío*: un período de (3) *transición* (2016-2017) donde se reorganizan programas modificando su orientación y se sientan las bases para una posterior transformación; y la (4) *transformación* (2018).

Asimismo, los cambios en la estructura desde el análisis del organigrama dentro del Ministerio de Desarrollo Social no ha sido un tema sumamente desarrollado. Dichas transformaciones generaron incertidumbre dentro de los programas y políticas públicas, así como un modelo de gestión cambiante (Marzi, 2020). Estas oscilaciones no afectaron sólo al Ministerio de Salud y al Ministerio de Desarrollo Social sino también al Ministerio de Trabajo y al Ministerio de Producción, organismos con quienes se compartían programas.

En la misma línea, Campana (2018) realiza un análisis sobre los cambios en el organigrama del Estado que tuvieron lugar durante el gobierno de Cambiamos hasta el año 2018. Sin embargo, se encuentran antecedentes del proceso de centralización administrativa en el Ministerio de Desarrollo Social llevado a cabo por la Alianza Cambiamos. Específicamente, en aspectos como las pensiones no contributivas y los recortes presupuestarios en materia de discapacidad (Martínez Ramírez et al. 2018; Lera, 2018; Gamallo, 2019; Mareño Sempertegui, 2020; Mallardi, & Fernández, 2017).

En relación a los programas dentro del MDSN, existen dos enfoques a través del cual se abordan. Por un lado, se desarrollan las transformaciones de los programas, a nivel nacional, comparando los períodos previo y posterior al año 2015. Por otro lado, un enfoque que analiza el cambio en el di-

reccionamiento de los programas y su correlato a nivel local, a través del análisis de la continuidad de programas y de las relaciones intergubernamentales (Ferrari Mango, 2020).

En relación al primer enfoque, el gobierno de la Alianza Cambiemos se caracterizó, en parte, por el pragmatismo de un sector del gobierno en la ejecución de políticas existentes de Seguridad Social (Cao, Laguado Duca & Rey, 2018). En adición, no hubo innovación en política social e incluso se expandió la cobertura de las políticas de transferencia de ingresos. La literatura observa una desvinculación de la promoción del trabajo asociativo o de construcción colectiva para reorientarse discursivamente a la formación profesional bajo una imagen de “emprendedor” para la reinserción en el mercado laboral (Feser et al. 2019) así como una visión individualista de la sociedad (Hopp, 2017).

En esta etapa, se produce una desarticulación de las cooperativas y, priman las transferencias de ingresos como respuesta a las demandas sociales y al empobrecimiento (Muñoz. 2018, Hopp, 2017; Swiec & Guimenez, 2020). Ejemplo de ello es la Ley de Emergencia Social del año 2016, que dio lugar al Salario Social Complementario, y que resuelve condiciones mínimas de subsistencia al otorgar un salario mínimo a trabajadores no formales (Muñoz, 2018, Hopp, 2020). Sin embargo, “estas intervenciones parecen vincularse más con la atención de la emergencia y el control de conflicto social, que con el reconocimiento genuino de derechos del trabajo en la economía popular” (Hopp, 2020, p:20). Se trata de un modelo de política social de carácter amortiguador (Arias, 2019), que adquiere lógicas meritocráticas y de asistencia (Ferrari Mango, 2019; García, 2019).

En relación al segundo enfoque, durante el período 2015-2019, las organizaciones sociales ocuparon un lugar preponderante como contenedoras sociales y co-gestoras de las políticas sociales debido a la mayor autonomía otorgada por el MDSN en detrimento de los actores locales. Estas acciones reconfiguraron “la voluntad centralista y de relación directa con los pobres que planteaba el gobierno kirchnerista en el desarrollo de su política social” (Perelmiter, 2021, p.193).

Cambios y Continuidades

Este apartado pretende realizar un análisis descriptivo de los cambios y continuidades en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2015-2019) durante el gobierno de la Alianza Cambiemos. De

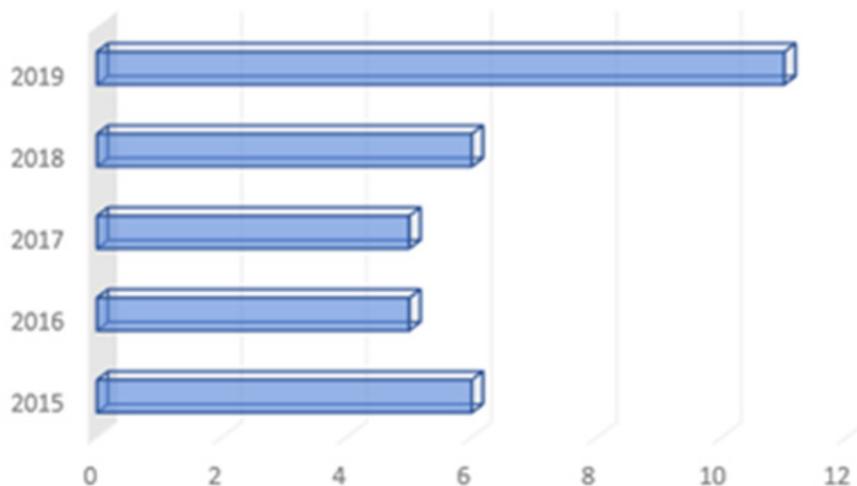
esta manera, se analizaron los documentos del Presupuesto del Ministerio de Economía, las Guías de Programas Sociales del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales y, los decretos modificatorios de la Ley 22.520 de Ministerios (Decreto 357/2016, Decisión Administrativa 327/2017, Decreto 174/2018, Decreto 48/2019). Asimismo, el apartado se subdivide en tres ejes, a saber: *el análisis del organigrama, el análisis del presupuesto y el direccionamiento de las políticas públicas.*

Análisis del Organigrama

Durante el macrismo (2015-2019) la conformación del Estado, en general, sufrió diversas transformaciones. En un mismo sentido, esos cambios se pueden ver aplicados en los distintos ministerios que conformaron el Estado Nacional de Cambiemos. Simultáneamente, se pudo apreciar la forma en la que dichas modificaciones se asociaron con las necesidades políticas y el contexto en que se insertó el gobierno de Mauricio Macri. En este marco, y en particular con la herencia de un Ministerio de Desarrollo Social Nacional con un vasto peso social, el desafío político implicaba abarcar un cambio en el organigrama establecido, considerando la relevancia del MDSN en la cotidianeidad de la ciudadanía.

El 15 de febrero de 2016, a través del Decreto 357/2016, se modifica el organigrama del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Tal como se puede apreciar en el *Gráfico 1*, en comparación con el año 2015, con una estructura establecida por el anterior mandato, en el 2016 no se incorporan nuevas secretarías. Por el contrario, hay secretarías que se eliminan del esquema ministerial. Este último es el caso de la Secretaría del Deporte, que fue trasladada al Ministerio de Educación y Deporte.

Gráfico: 1 Evolución de la cantidad de secretarías del MDSN (2015-2019)



Fuente: Elaboración propia en base a los decretos publicados en el Boletín Oficial

Durante el año 2017 (DA 327/17), siguiendo lo planteado en el *Gráfico 1*, algunas secretarías se mantienen dentro del organigrama del MDSN y, al mismo tiempo, surgen otras, como por ejemplo la Secretaría de Acompañamiento y Protección Social que se encarga del diseño de políticas sociales que favorezcan la protección de grupos vulnerables, así como fomentar el igual acceso a oportunidades de estos. La misma, en el 2017, contenía al menos diez (10) direcciones nacionales. Es en este mismo período en el que se da cuenta de un aumento sistemático de las subsecretarías, como lo demuestra el *Gráfico 2*. En este sentido, las cinco (5) secretarías que funcionaban en el 2017 nucleaban a dieciséis (16) subsecretarías en total.

A partir del año 2018, algunas secretarías cambian su denominación y podemos apreciar la aparición de otras con respecto al año anterior, como lo es la Secretaría de Integración Socio-Urbana. Durante este año, en el ámbito de las subsecretarías, se observa un descenso abrupto de estas (DEC 174/18). En otras palabras, el organigrama del MSDN pasa de contener dieciséis (16) subsecretarías a solo poseer cinco (5). Un cambio realmente importante si consideramos los números del año anterior.

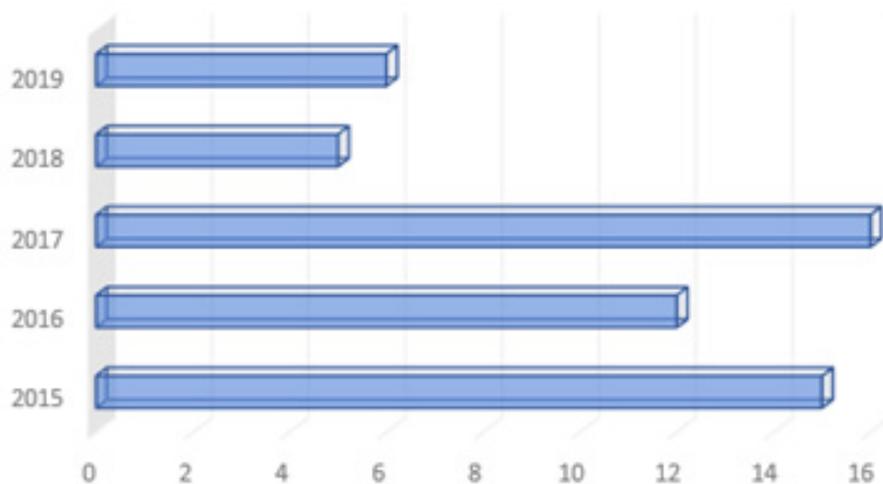
Como podemos observar, estas modificaciones fueron parte de un conjunto de medidas orientadas a reducir el número de ministerios existentes en el esquema organizacional del Estado. En el mismo año, se registra la mayor transformación en el organigrama del MDSN, debido a la unificación

de algunos ministerios. Durante el 2018, el Ministerio de Desarrollo Social se fusiona con el Ministerio de Salud, denominándose Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Dicha situación se refleja en el Decreto 174 y 801 del mismo año. En simultáneo, al MDSN se le transfieren las funciones y actividades sobre seguridad social que le correspondían al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el cual fue abolido a través de los decretos ya mencionados.

Por lo tanto, durante el 2018-2019 se pasó de tener veintidós (22) ministerios a solo poseer diez (10). Es así como, en el 2019, el organigrama del MDSN, ahora devenido también en Ministerio de Salud, tuvo un fuerte aumento de secretarías en su estructura jerárquica. De este modo, aparecen en el organigrama del MDSN, como se observa en el *Gráfico 1*, la Secretaría de Gobierno de Salud; Secretaría de Regulación y Gestión Sanitaria; Secretaría de Coberturas y Recursos de Salud; y la Secretaría de Promoción de la Salud, Prevención y Control de Riesgo. En el 2019 se tiene el conocimiento de la existencia de seis (6) subsecretarías (DEC 48/2019).

A diferencia de lo que pasó con las secretarías dentro del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, las subsecretarías sí se incluyeron y disolvieron en demasía en un corto período de tiempo. En el caso de las secretarías, sin quitarle la suma relevancia que tuvo la transferencia del Ministerio de Salud al MDSN, no hubo eliminaciones o cambios profundos en ese aspecto del organigrama. En cambio, como podemos observar en el *Gráfico 2*, en cuanto a las subsecretarías sí se ve un aumento de la estructura.

Gráfico: 2 Evolución de las subsecretarías del MDSN (2015-2019)



Fuente: Elaboración propia en base a los decretos publicados en el Boletín Oficial

Considerando lo planteado hasta el momento, es preciso mencionar que en los dos (2) primeros años del MDSN (2016-2017) se logra observar un incremento de las subsecretarías, cuestión que sucedía también en el resto de las carteras ministeriales (Canelo, 2018). Podemos hablar de las transformaciones del MDSN como la consecuencia de buscar sostener la merma de las capacidades administrativas del resto de ministerios (Caravaca et. al, 2021). Por este motivo, considerando la relevancia de la cuestión social en nuestro país, el MDSN fue de los pocos ministerios que no desaparecieron y al cual decidieron introducir las funciones y capacidades de, por ejemplo, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Al observar la modificación del organigrama se percibe un cambio en las lógicas que se pretendían difundir en los primeros años de gobierno (2015-2019). Los objetivos, las metas del macrismo cambian en los últimos años de mandato y su modelo político, social y económico se profundizan. De esta forma, y analizando lo planteado en este apartado, podemos afirmar que los cambios desarrollados no fueron presurosos. Contrariamente, el proceso fue paulatino, no se realizó de una forma precipitada. Probablemente, el cambio más drástico se da a la mitad del mandato, como podemos analizar en el *Gráfico 1*, entre el 2017 y el 2018, en los cuales se registra la victoria del oficialismo de ese entonces en las elecciones legislativas. La misma le dio un impulso al gobierno macrista para apli-

car una especie de paquete de ajuste al Estado en general. En ese sentido, observamos el recorte de subsecretarías dentro del MDSN como el cambio más significativo en el interior de este. Por lo tanto, como un correlato de los ajustes derivados del acuerdo con el FMI, el organigrama del Estado y el MDSN parecen alinearse en la búsqueda de políticas de austeridad.

Análisis del Presupuesto

Durante el modelo de *desarrollo inclusivo* (2003- 2015) parte del rol del Estado era intervenir en el mercado de trabajo, en la economía y generar condiciones para las poblaciones que no se encontraban insertas laboralmente (Swiec & Guimenez, 2020). En cambio, en el periodo estudiado (2015-2019), el Estado es visto como ineficiente por lo que resulta necesario, para esta perspectiva, disminuir su tamaño (Madrid, 2020).

A nivel discursivo durante el *neoliberalismo tardío* se produce un proceso de “desmaterialización de la pobreza” que permea en la manera de concebir a las políticas sociales. A partir de una concepción multicausal y una individualización de los factores que llevan a la pobreza, se minimiza el factor económico (Madrid, 2020). De esta manera, el esfuerzo o la realización individual llevarían a las personas a ‘ascender’ socialmente, lo que lleva al Estado a retraerse o intervenir a partir de políticas mitigadoras y focalizadas de gestión individualizada (Madrid, 2020). A continuación, se presenta la proporción entre el total del crédito presupuestado y ejecutado correspondiente al MDSN entre 2015 y 2019.

Tabla 1: Presupuesto del MDSN (2015 - 2019) y porcentaje de participación del Presupuesto Total de la Nación por año, en precios constantes (en millones de pesos)

AÑO	PORCENTAJE	PRESUPUESTADO	EJECUTADO
2015	5,64%	84.591,70	82.884,60
2016	4,82%	75.725,46	73.654,52
2017	5,25%	77.759,11	75.053,11
2018	1,74%	23.217,49	22.180,13
2019	42,37%	547.767,61	539.454,57

Fuente: Elaboración propia en base a Producto Bruto Interno (INDEC) con base 2015 y a la página de Presupuesto Abierto del Ministerio de Economía.

En términos porcentuales, en relación con el presupuesto nacional total, se observa en la *Tabla 1* una disminución paulatina del presupuesto destinado al MDSN, y las entidades que dependen de él, una fuerte contracción en 2018 con una caída abrupta del 3,48% para subir exponencialmente en 2019 (45,11%).

En 2016 el Fondo Monetario Internacional (FMI), a partir de la supervisión económica argentina, desarrolló algunas recomendaciones, entre ellas separar la seguridad social de la asistencia social. Para Beccaria (2017) la seguridad social consiste en “el conjunto de políticas e instituciones orientadas a proveer certidumbre y asegurar a la población frente a diferentes riesgos que podrían implicar pérdidas de ingresos o gastos excepcionales asociados con el retiro en la vejez, la invalidez, enfermedad, accidentes, fallecimiento o situación de desempleo” (p.1). Al mismo tiempo, se entiende a la asistencia social como aquella ayuda o servicio que busca mejorar la calidad de vida de las personas que carecen de recursos económicos.

En este marco, en 2018, como se observa en la *Tabla 2*, la Seguridad Social, - que representaba un porcentaje importante del presupuesto total del ministerio (74,32% en 2017), es trasladada a la

Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) que dependía del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina (MTEySS) y, en 2019, éste pasa a ser un ente descentralizado del MDSN tras la abolición del MTEySS (DNU 810/2018). Este traspaso no fue repentino, sino que comenzó con la creación del Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, y la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) - Ley N° 27.260/2016 -, y dió inicio al proceso de transformación de la Seguridad Social llevado a cabo por la Alianza Cambiemos (Mallardi & Fernandez, 2019; Mareño Sempertegui, 2020).

Este proceso implicó una dura modificación en la normativa vigente que tuvo implicancias en el aparato estatal. Por ejemplo, al verse centralizados los trámites en ANSES, se procedió a una desarticulación de los Centros de Atención Local (CAL) de manera definitiva. Estos centros formaron parte de la organización territorialmente centralizada del MDSN durante el período 2003-2015. A partir del 2016, se genera una reorganización regresiva de la seguridad social que se manifiesta como la contracara del modelo de desarrollo inclusivo (2003 - 2015). Durante el período anterior, se había garantizado una ampliación del derecho a la seguridad social a través de mejoras presupuestarias y condiciones de acceso que no se cristalizaron institucionalmente, lo que dio lugar a vulneraciones y restricciones en la gestión Cambiemos (Mareño Sempertegui, 2020). Por lo tanto, durante 2015-2019, se generó un cambio sustancial en el aparato institucional de gestión de la protección social que conlleva, por un lado, a una refuncionalización del Ministerio de Desarrollo Social (MDSN) y, por otro, a una paulatina desarticulación del poder infraestructural y autonomía estatal que el MDSN había adquirido en la etapa anterior (Mallardi & Fernandez, 2019; Magareño, 2020).

En la *Tabla 2* se compara el presupuesto inicial por *Actividades Desarrolladas* por año, desde 2015 hasta el 2019, en precios constantes. En el año 2019, a partir de la fusión del Ministerio de Salud y el Ministerio de Desarrollo Social (Decreto 801/2018), aparece “Salud” como eje. Asimismo, las áreas de Seguridad Social, como es el caso de ANSES, que dependían del Ministerio de Trabajo se traspasan al MDSN en 2019 lo que redundó en un aumento en el presupuesto de dicha actividad. De esta manera, se observan variaciones en las preferencias presupuestarias. Otro cambio para destacar es en “Educación y Cultura” que se mantiene hasta 2016 y sus actividades presupuestarias son trasladadas a los ministerios

de Cultura y Educación a partir de 2017. Promoción y Asistencia Social es la única área que se mantiene constante y en aumento a lo largo de los años.

En el año 2019, tal como vemos en la *Tabla 2*, se observa un aumento en el presupuesto destinado al MDSN que no responde, en parte, a la incorporación de la Secretaría de Salud, el cual representa un 6,12% del presupuesto destinado al organismo. De esta manera, vemos que el 84,32% corresponde a “Gastos Figurativos” sin especificar el área competente.¹ Se trata de recursos que recibe alguna organización, entidad pública, u organismo descentralizado que no tienen una contraprestación. Podríamos decir que disminuyen hasta 2018 porque la Seguridad Social era parte de la Administración Central del ministerio, luego estas funciones pasan a pertenecer a ANSES – organismo descentralizado. Este organismo en un primer momento se encontraba bajo la órbita del ministerio de Trabajo, y luego se traslada al MDSN en 2019, lo que produce un aumento en los Gastos Figurativos de dicha jurisdicción.

Tabla 2: Presupuesto inicial del MDSN (2015 - 2019) por actividad en precios constantes

Actividad	2015	2016	2017	2018	2019
Promoción y Asistencia Social	15.045.653.077,00	12.971.489.548,37	18.615.877.809,79	20.627.925.039,78	16.158.931.580,43
Seguridad Social	52.826.892.228,00	50.110.069.973,84	54.657.921.693,92	-	16.287.381,00
Educación y Cultura	369.873.070,00	384.467.462,95	-	-	-
Gastos Figurativos	874.255.183,00	646.417.947,71	273.412.738,44	242.397.022,10	142.666.513.950,89
Salud	-	-	-	-	10.351.423.744,95

Fuente: Elaboración propia en base a Producto Bruto Interno (INDEC) y a los documentos de la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP)

1 Los gastos figurativos “constituyen autorizaciones legales para imputar las erogaciones a sus correspondientes créditos, según el origen de los aportes y contribuciones para Cuentas Especiales u Organismos Descentralizados, hasta las sumas que para cada caso se establecen en sus respectivos cálculos de recursos” (art 4. LEY N° 18.555)

Para finalizar, se observan variaciones presupuestarias en el Ministerio estudiado. Un aumento en el presupuesto inicial destinado al MDSN hasta 2018, donde disminuye abruptamente y un aumento exponencial en 2019. No obstante, entre las conclusiones cabe destacar la necesidad de continuar el estudio en futuras investigaciones en materia de presupuesto de una manera más profunda, teniendo en cuenta la ejecución de este gasto y los programas/actividades en específico, diferenciando entre organismos centralizados, desconcentrados y descentralizados, que nos permitan entender con mayor profundidad los cambios hacia dentro del ministerio.

Direccionamiento de los programas

Indagando en los documentos del Ministerio de Economía y del Presupuesto Abierto podemos encontrar cuál es presupuesto inicial y cuánto se ejecuta del mismo por apertura programática en el MDSN. En su interior, estos programas contienen una serie de actividades específicas que, a partir de un análisis, nos permiten apreciar la variación del caudal de programas y entender si estas mismas continuaron o no durante todo el período estudiado (2015-2019).

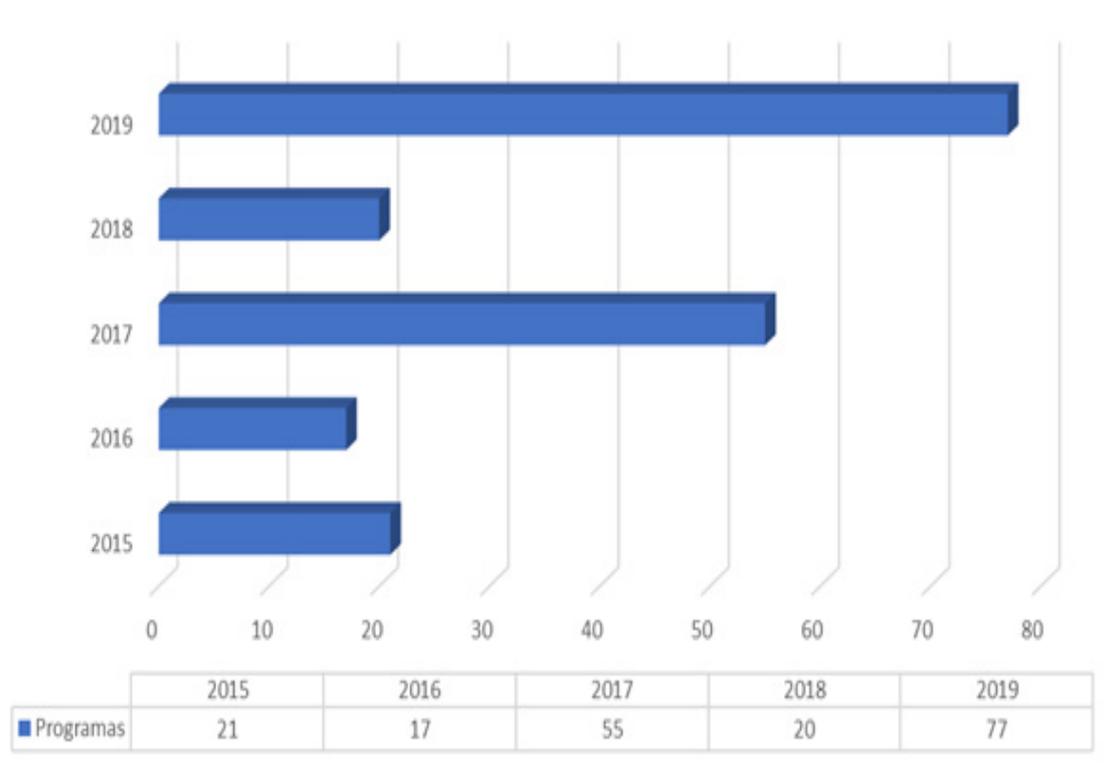
Según los datos de la página del presupuesto abierto del Ministerio de Desarrollo Social, como podemos observar en el *Gráfico 3*, en el 2015, hasta finales de ese año, se mantuvo la cantidad de programas aplicados por el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. Durante el 2015 la política social se basaba en cuatro áreas de abordaje principales: la familia; la generación de empleo desde la economía social; las posibilidades de acceso recreativo, deportivo y cultural; y otra transversal que es la organización. A partir de entonces se definen cuatro ejes: el “Argentina Trabaja”, “Familia Argentina”, “Argentina Creativa” y “Argentina Organiza”.

A lo largo del año 2016, en los primeros meses de mandato de Mauricio Macri, vemos una leve disminución en el caudal de programas dentro de los organismos del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En este sentido, de aproximadamente 21 programas la escala disminuye a 17. En este sentido, apreciamos una precipitada caída de la cantidad de programas que, como veremos más adelante, está asociada a diversos factores. Durante 2016 y hasta 2017 los ejes mencionados anteriormente se mantuvieron como política hacia adentro del MDSN. A grandes rasgos hasta 2017 no se

observan demasiados cambios programáticos, pero sí un aumento de estos. Es decir, de 17 programas se pasan a 55 lo que da cuenta de un salto dentro del MDSN.

En relación con este último cambio mencionado, el 2017 fue un año electoral en el que, siendo por primera vez gobierno, Cambiemos ponía muchas cosas en juego. Durante el 2017 había que (re) validar el triunfo del 2015 en las elecciones presidenciales. Las elecciones legislativas del 22 de octubre de 2017 demandaban otra postura frente a la ejecución de programas dentro del Ministerio de Desarrollo Social. Siendo un ministerio clave, el aumento sustantivo que se aprecia del 2016 al 2017, en cuanto cantidad de programas ejecutados, pudo, en gran medida, estar influenciado por esta situación electoral.

Gráfico 3: Evolución de programas en el MDSN (2015-2019)



Fuente: Elaboración propia en base a documentos de la Oficina Nacional de Presupuesto

Hasta 2016 el objetivo del MDSN era “asistir a la Presidenta de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus competencias, en todo lo inherente a la prevención y protección social

orientada hacia la inclusión social, promoción, organización y el desarrollo humano” (Presupuesto - MDSN, 2015;2016, p.2). A partir de 2017 no solo cambian los ejes de abordaje de la política social, sino la definición del objetivo principal del mismo ministerio, cuya finalidad pasa a ser “contribuir con la meta de Pobreza Cero”. En esta línea, entendemos a la pobreza como un fenómeno complejo y multidimensional que excede la medición unidimensional por ingresos. El modo en que concebimos la pobreza es fundamental para definir las políticas sociales. Por lo tanto, el cambio hacia un enfoque multidimensional requiere de los esfuerzos de todas las áreas de gobierno en pos de construir un camino hacia la protección social integral con equidad” (Presupuesto MDSN, 2017, p.2).

A partir del 2017, el MDSN “trabaja con el objetivo de diseñar, implementar y fortalecer políticas sociales que brinden protección integral a todas las personas, y así garantizar el acceso pleno a los derechos sociales básicos y fundamentales, en cada etapa de la vida, desde la primera infancia hasta la vejez” (op.cit, p.2). De esta manera, se dejan de lado concepciones como “inclusión social”, “organización” y “desarrollo humano”, así como toda referencia a la construcción o visión colectiva. El objetivo, a partir de ahora, es “proporcionar las herramientas necesarias para que cada persona pueda construir su proyecto de vida” (p.2). Desde entonces se definen 5 grandes ejes: 1) eje de las Políticas Alimentarias; 2) eje de la Economía Social; 3) eje de la Red de Protección Social; 4) eje de Abordaje Territorial; 5) el Eje de las Pensiones no Contributivas.

En el camino entre el 2017 y 2018, observando el Gráfico 3, podemos ver una continua disminución de los programas que pasan de 55 a 20. Durante el 2018 se observa un recorte en diversos ministerios, así como la desaparición y fusión de otros. Por tanto, el descenso en dicho año puede relacionarse estrictamente a ese factor. Este fue otro año clave en lo que respecta al MDSN y su configuración interna, debido a que se vuelve a modificar su definición funcional.

Durante el 2018 el foco sigue puesto en la cuestión de la pobreza y la vulnerabilidad social. Esto mismo se realiza desde un enfoque multidimensional que comprende factores como “el acceso a servicios básicos, educación, salud, medio ambiente, acceso a la justicia, empoderamiento de las mujeres, entre otros”. Ya no hay ejes macro que engloben líneas programáticas, sino que se detallan cuáles son las iniciativas prioritarias para el organismo, a saber: 1) Plan Nacional de Primera Infancia

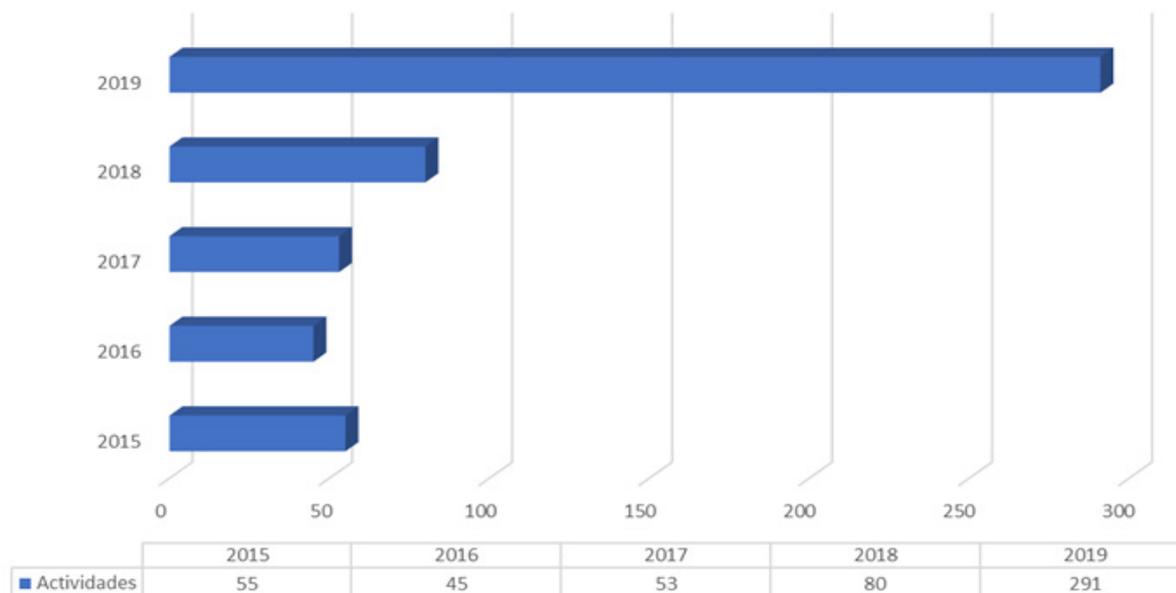
(PNPI); 2) El Estado En Tu Barrio; 3) Participación Ciudadana; 4) Fortalecimiento Familiar, contiene la línea 102, los Centros de Admisión y Derivación (CAD); 5) Estrategia Nacional para Adolescentes y Jóvenes Vulnerables; 6) Plan Nacional de Protección Social; 7) Plan para la Economía Popular.

Volviendo al *Gráfico 3*, el año 2019 es el año en el que se registra el mayor número de programas dentro del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En el 2018 se tenían, aproximadamente, 20 programas y en el 2019 se cuentan 77, una cifra exorbitante a comparación de los años anteriores. Como se menciona en otros párrafos, el 2018 fue un año de cambios en la cartera ministerial, entre (con) fusiones, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se une con el Ministerio de Salud. Esta cuestión, como era de esperarse, disparó la cantidad de programas dentro del MDSN, debido a que se sumaron los que correspondían a Salud.

En este punto de nuestra línea temporal, un hecho importante a destacar es la aparición de la gestión asociada y el papel primordial de las Organizaciones de la Sociedad Civil como efectoras o mediadoras. En el Presupuesto de 2019 no se especifican actividades, programas o líneas prioritarias del ministerio, se mantienen las mismas definiciones y conceptualizaciones del 2018 y, como hemos visto, se incorpora la Secretaría de Salud conforme al artículo 20 del Decreto N° 802/2018.

En cuanto a la evolución de las actividades dispuestas en el *Gráfico 4*, dentro de los organismos y secretarías, ya mencionadas en otros apartados, en el año 2015 se apreciaban 55 actividades que pasan a ser 45 en el 2016. Existe un leve aumento en 2017 con 53 actividades que pasan a ser 80 en el año 2018. Finalmente, el 2019, en paralelo con el crecimiento de los programas, se identifican 291 actividades en el interior del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Esta variación en la cantidad de actividades dentro del MDSN se debe a dos cuestiones. En primer lugar, es significativa la influencia de la fusión de ministerios, como ya se ha destacado anteriormente. Al integrarse las secretarías del Ministerio de Salud, sus programas y actividades también lo hicieron. En segundo lugar, el año 2019 fue un año marcado por la carrera electoral por la presidencia. Entre la necesidad de revertir la imagen del gobierno nacional luego del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y las promesas electorales, las actividades del MDSN aumentaron en consideración.

Gráfico 4: Evolución de las actividades dentro de los programas del MDSN (2015-2019)



Fuente: Elaboración propia en base a documentos de la Oficina Nacional de Presupuesto

Los organismos que llevan adelante los programas y actividades, dentro de los documentos de presupuesto, del MDSN son el Ministerio de Desarrollo Social, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) (hasta 2015), y el Instituto Nacional de las Mujeres (INM) a partir del 2018.

Específicamente, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia mantiene los mismos programas y actividades desde 2015 hasta 2017. La Secretaría desarrolla las siguientes líneas programáticas: a) Políticas Federales para la Promoción de los Derechos de Niños y Adolescentes; b) Actividades Comunes a los Programas 44, 45, 46 y 47; c) Acciones para la Promoción y Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes; d) Promoción y Asistencia a los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios; e) Promoción y Protección de los Derechos de Adultos Mayores. Sin embargo, a partir de 2018, si bien se mantienen los programas de la secretaría, se modifican las actividades que lleva adelante cada uno.

Por último, en relación con los programas orientados a atender a las personas o grupos con mayor vulnerabilidad social, aparece el Programa 20 - Acciones de Promoción y Protección Social, de

la Secretaría de Gestión y Articulación Institucional, a partir de dos líneas de acción: el mejoramiento del hábitat (condiciones habitacionales) y equipamiento comunitario, se mantiene hasta 2016. A partir de 2017, esas dos líneas se dejan de lado, y el programa pasa a llamarse “Abordaje Territorial” y su objetivo pasa a ser el mejorar la calidad de vida fortaleciendo y consolidando las organizaciones (gubernamentales y no gubernamentales), algo que ya se encontraba en 2015. Sin embargo, a partir de 2017, la atención a la vulnerabilidad social queda reducida a los objetivos de las actividades de “Ayudas Urgentes”.

Reflexiones finales

A lo largo de este capítulo analizamos los cambios y continuidades a nivel estructural, presupuestario y programático del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación durante el gobierno de la Alianza Cambiemos (2015 -2019). Podemos decir que el proceso de construcción de un proyecto que efectivamente funcione en pos del beneficio de la ciudadanía ha sido un conflicto en la era macrista. La administración del Estado por parte de Cambiemos ha sido marcada por un accionar errático. Esto mismo podría explicar las constantes modificaciones en el organigrama y actividad programática, relacionado a un ciclo de ampliación y achicamiento continuo a lo largo del período.

Partiendo hacia una reflexión sobre el panorama presentado, se observan continuidades presupuestarias y programáticas. En este sentido, podemos observar dos momentos importantes, una primera etapa de *transición* (2016 - 2017) donde no se observan grandes cambios en las dimensiones mencionadas y, una segunda etapa de *transformación* y profundización, que comienza en 2018, con medidas de achicamiento y se consolida en 2019, un año de elecciones presidenciales. Se ve a lo largo del periodo una tendencia oscilante, donde las variables aumentan disminuyen en 2016 y 2018 para aumentar en los años electorales (2017 y 2019). Podemos decir que el gran cambio presupuestario y programático fue la separación entre la asistencia y la seguridad social. De esta manera, sería preciso considerar el discurso neoliberal del gobierno de Cambiemos como la base sobre la cual se sustentaron todos los cambios y fusiones dentro del Estado en general, y el Ministerio de Desarrollo Social específicamente.

Particularmente, siguiendo con la línea anterior, el año 2018 es testigo de una disminución de la estructura organizacional, del presupuesto en términos constantes y de la cantidad de programas llevados adelante por el MDSN. Esta situación, en simultáneo, creemos es correcta asociarla a un contexto social, político y económico que sería preciso resumir en las siguientes palabras: Fondo Monetario Internacional (en adelante FMI). En un nivel general, el recorte y los cambios en el MDSN pueden leerse en términos de la implacable búsqueda del gobierno nacional (2015-2019) por negociar con el FMI. De esta manera, con el achicamiento del Estado, se darían las condiciones necesarias para construir un camino para el acuerdo, que posteriormente se firmaría, con el Fondo. El MDSN fue uno de los tantos casos en los que se observa un corte de la estructura jerárquica y presupuestaria.

Cuando se aboga por la creación de un ministerio o una secretaría se deben estimar diversas cuestiones. Dicha acción y la persecución de resultados, propios de la misma, no puede contener un estimativo de tiempo y debe, en sintonía, ser independiente de la coyuntura política de corto plazo. En los términos en los que se plantearon las modificaciones ministeriales, podemos afirmar que la construcción de nuevas estructuras jerárquicas estuvo entrelazada directamente con aspectos de índole social, político y económico. El transformar la estructura organizacional, presupuestaria y programática del MDSN, al igual que con los demás ministerios, fue una de las pautas necesarias para concretar las metas impuestas por el FMI, luego de que el Estado argentino haya contraído una deuda con dicho organismo .

Es necesario destacar que Cambiemos dispuso como regla de juego la idea de modernización aplicada al Estado. En este sentido, los cambios en la estructura jerárquica interna de los ministerios se basaron en ese concepto. El ajuste, el achicamiento que modificó la definición de lo social, en su generalidad y en lo más particular, es lo que el entonces presidente Mauricio Macri declaraba en una conferencia de prensa el 29 de enero de 2018 para un Estado “más ágil y eficiente”. Las políticas aplicadas sobre el MDSN le quitaron especificidad al mismo y se redujo su capacidad de atención a diversos problemas territoriales que lo acercaban a la población.

Considerando lo planteado hasta aquí, estos cambios en la política presupuestaria, en el área social deben ser vistos desde una perspectiva de derechos. Esto se debe a que, estos últimos, “tienen

que ver ni más ni menos que con la autonomía, la dignidad y la existencia misma de las personas”. En nuestro país los tratados internacionales de derechos humanos tienen jerarquía constitucional, y reconocen derechos económicos, sociales y culturales (DESC), estableciendo un umbral mínimo de protección que puede ser mejorado, pero no restringido. Cabe destacar que los gobiernos no pueden ampararse en la escasez de recursos para evitar cumplir con la obligación para los derechos DESC. En este sentido, el Ministerio de Desarrollo Social incluye programas destinados a garantizar diferentes derechos, entre ellos, por ejemplo, la alimentación. De modo que, hablar del presupuesto y continuidad de los programas sociales, implica hablar de derechos, éstos no pueden ser vistos desde una lógica empresarial para la maximización de costos. De esta manera, para futuros trabajos se plantea la necesidad de realizar un análisis más profundo del presupuesto no solo global del ministerio sino también aquel destinado a cada programa o actividad desarrollada por el MDSN

Ahora bien, a partir de 2019, se produce un abrupto aumento en materia presupuestaria. El incremento de estas variables puede, en cierto punto, estar relacionado con el calendario electoral y el contexto de emergencia social por el agravamiento de los indicadores sociales y el calendario electoral.

Para finalizar, los cambios y transformaciones en el organigrama, los programas y actividades que lleva adelante el ministerio estudiado, crearon una nueva definición funcional del MDSN. De esta manera, se modifica la configuración y concepción del fin último del MDSN: ya no es el despliegue territorial y las políticas de seguridad social lo que define al ministerio, sino la centralización administrativa, y la individualización a través de políticas focalizadas

Referencias Bibliográficas

- Arcidiácono, P., y Luci, F. (2019). Las ONG en la gestión de Cambiemos. Una temporada en el Estado. *Revista Anfibia*.
- Arcidiácono, P., y Luci, F. (2021). Vocación social y alta función pública en el gobierno de Cambiemos: los referentes de la sociedad civil saltan al Estado. *Aposta*, (89).

- Arias, A. J. (2019). De aditivos a amortiguadores. Cambios en el modelo de intervención asistencial. *Con Ciencia Social*, 2(4).
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia -ACIJ- (2011). Guía de análisis presupuestario con enfoque de derechos para la Ciudad de Buenos Aires. https://acij.org.ar/wp-content/uploads/Guia_de_Presupuesto.pdf
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia -ACIJ- (2015). El presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires. ¿Se toman en serio los derechos sociales? Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia -ACIJ. Buenos Aires.
- Astarita, M. (2018). Cambiemos y su modelo de Estado: Hacia un orden jerárquico y modernizador. García Delgado, D.; De Anchorena, B. y Ruiz del Ferrier, C.(Comps.), *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*. FLACSO: Buenos Aires.
- Astarita, M. y De Piero, S. (2017). Cambiemos y una nueva forma de elitismo: el político – empresarial, pp. 187-202. En: Daniel García Delgado y Agustina Gradin (comps.). *El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis*. Documento de Trabajo N°5, FLACSO: Buenos Aires.
- Beccaria, A. (2017). La protección social de adultos mayores y niños, niñas y adolescentes en el marco del sistema nacional de protección. *Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*.
- Boga, D. J. (2020). Cambios recientes en las políticas sociales en Argentina. Lecciones a partir del programa ‘hacemos futuro’. *Revista Rumbos TS*. Un espacio crítico para la reflexión en *Ciencias Sociales*, (22), 25-47.
- Campana, J. (2018). Informe N° 14: “Organigrama y estructura del Estado: Configuración y transformaciones en el cambio de ciclo”. *Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO*.
- Canelo, P. V., y Castellani, A. G. (2016). La” puerta giratoria” en el gabinete: Conflictos de intereses y riesgos de captura de decisión estatal. *FIDE Coyuntura y Desarrollo*.
- Canelo, P. V., Castellani, A. G., y Gentile, J. N. (2018). Articulación entre elites económicas y elites políticas en el gabinete nacional de Mauricio Macri (2015-2018). En: García Delgado, D.; De Anchorena, B. y Ruiz del Ferrier, C.(Comps.), *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*. FLACSO: Buenos Aires.

- Cao, H., Duca, A. L., y Rey, M. (2018). El homo corporativo: las elites estatales en el neoliberalismo tardío. En: García Delgado, D.; De Anchorena, B. y Ruiz del Ferrier, C.(Comps.), *Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío*. FLACSO: Buenos Aires.
- Caravaca, J., Daniel, C., Lenarduzzi, J., y Mattina, G. (2021). Modernizar el Estado. Plan y agentes del cambio en la era cambiemos. Argentina, 2015-2019. *Revista de Gestión Pública*, 9 (1).
- Carrasco, M. (2019). Los derechos sociales frente al argumento de la falta de recursos para su efectivo cumplimiento. *SOLONIK*, 71.
- Castellani, A., y Sowter, L. (2016). Estudios sobre el Estado en la Argentina contemporánea. En: Barros, S., Castellani, A., Gantus, D. (2016). *Estudios sobre Estado, gobierno y administración pública en la Argentina contemporánea*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Castellani, Ana (2018). “Cambiemos, S.A.” Exposición a los conflictos de interés en el gobierno nacional. Los funcionarios con participación en empresas privadas a junio de 2018. *Informe de Investigación 5, Parte 1*. Observatorio de las Elites Argentinas del Instituto de Altos Estudios Sociales-Universidad Nacional de San Martín.
- De Piero, S. (2012). Los años kirchneristas: recentralizar el Estado. *Revista Aportes para el Estado y la Administración gubernamental*, 30, 169-179.
- Etchemendy, S. (2018). El asalto a las capacidades estatales PRO: el desmanejo administrativo contra el Estado de Bienestar y el desarrollo. *Artepolítica.com*.
- Evans, P., & Wolfson, L. (1996). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo económico*, 529-562
- Ferrari Mango, C. F. (2020). El municipio como ente ejecutor de la política social nacional: Argentina Trabaja (2009-2018). *Revista iberoamericana de estudios municipales*, (22), 93-124
- Feser, E., Godoy, P., y Chiesa, S. V. Y. L. (2019). Políticas públicas para la economía social en contexto de ajuste neoliberal. *Revista Idelcoop*, No 229, P. 13-30.
- Gamallo, G. (2019). Prestaciones no contributivas en Argentina. Sobre el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2000-2018). *Estudios Sociales del Estado*, 5(10), 16-59.

- García Delgado, D. (2017). Modernización y reforma del Estado en el Neoliberalismo tardío: Hacia el Estado pre-Social. En: García Delgado, D. y Gradin, A (comps.) (2017). *El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis*. Documento de Trabajo N°5. Buenos Aires: FLACSO Argentina
- García Delgado, D., y Gradin, A. (2017). Neoliberalismo tardío: Entre la hegemonía y la inviabilidad. El cambio de ciclo en la Argentina. En: García Delgado, D. y Gradin, A (comps.) (2017). *El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis*. Documento de Trabajo N°5. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- García, L. I. (2019). De” Ingreso social con trabajo” a” Hacemos futuro”: Políticas públicas de Estado que impulsaron la inclusión social desde las cooperativas de trabajo. *Revista de ciencias sociales*, segunda época 63 N° 35, otoño de 2019, pp. 63-82.
- Giorgi, G. I. (2014). Ministros y ministerios de la Nación argentina: un aporte prosopográfico para el estudio del gabinete nacional (1854-2011). *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, 41(74), 103-139.
- Giorgi, G. I. (2018). Redes de expertise y gestión social: reclutamiento, circulación y salida de altos funcionarios de Gobierno Nacional. En *X Jornadas de Sociología de la UNLP 5 al 7 de diciembre de 2018 Ensenada, Argentina*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología.
- Giorgi, G. I. (2020). El expertise como recurso político: Credenciales, redes y alta gestión estatal en Desarrollo Social de la Nación en las décadas de 1990 y 2000. *Trabajo y sociedad: Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*, (34), 23-47.
- Giorgi, Guido Ignacio (2015). Modos de acceso y circulación por el Gobierno nacional. Perfiles, sociabilidades y redes sociopolíticas y religiosas de los cuadros de gobierno de Desarrollo social de la Nación. Argentina, 1994-2011. *Tesis presentada para la obtención del título de Doctor en Ciencias Sociales*, Universidad de Buenos Aires, y Docteur en Études Politiques, École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, Francia

- González Mercado, J. (2005). La Administración Pública como Ciencia: una aproximación a su objeto de estudio. En Revista: *Espacios Públicos*. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67681511>
- Hopp, M. V. (2017). Transformaciones en las políticas sociales de promoción de la economía social y del trabajo en la economía popular en la Argentina actual. *Cartografías del Sur. Revista de Ciencias, Artes y Tecnología*, (6), 19-40.
- Lera, C. I. (2018). Argentina. De “planeros” y offshore: reflexiones a propósito de la asistencia social. *Cátedra Paralela*. (15), 59–82.
- Madrid, L. B. (2020). Asistencia social alimentaria durante la gestión macrista. El caso del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA). *Revista de Trabajo Social*, (23), 23-42.
- Mallardi, M. W., y Fernandez, E. N. (2019). *La protección social en la Argentina: algunos elementos para caracterizar las Pensiones No Contributivas Asistenciales*. Documentos de trabajo (CED-LAS). Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas.
- Mango, C. F. (2020). El municipio como ente ejecutor de la política social nacional: Argentina Trabaja (2009-2018). *Revista iberoamericana de estudios municipales*, (22), 93-124.
- Mareño Sempertegui, M. (2020). *Transformaciones normativas recientes en el derecho a la seguridad social de las personas con discapacidad en Argentina*.
- Martínez Ramírez, F., & Torres, F. V. (2018). Rehacer las políticas sociales de asistencia: Primeras aproximaciones a la creación del programa Hacemos Futuro. In *X Jornadas de Sociología de la UNLP 5 al 7 de diciembre de 2018 Ensenada, Argentina*. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología.
- Marzi, M. V. D. (2020). Configuraciones y reconfiguraciones de las políticas de promoción de la Economía Popular y Solidaria en el Estado nacional, 2015-2019. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 9(18), 401-427.
- Midaglia, C., Castillo, M., & Fuentes, G. (2010). El significado político de los Ministerios Sociales en Argentina, Chile y Uruguay. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, (15-16), 123-154.

- Ministerio de Economía de la Nación. Oficina Nacional de Presupuesto (2021). *El sistema presupuestario en la Administración Nacional de la República Argentina*. Ministerio de Oficina Nacional de Presupuesto. Economía de la Nación. (2021). <https://www.economia.gob.ar/onp/sistema>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (2012). Ley de Ministerios. Ley N°22.520 y modificatorias. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/48853/norma.htm>
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11), 11-56.49.
- Oszlak, O. y O' Donnell, G. (1982). Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. En Acuña, C. (compilador) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros – Fundación Gobierno y Sociedad.
- Perelmiter, L. (2012). *Burocracia, pobreza y territorio. La política espacial de la asistencia en la Argentina reciente*. Presentado en Jornada; VII Jornadas de Sociología de la UNGS. Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Perelmiter, L., & Marcallo, M. (2021). Élités estatales y gestión social en la Argentina de Cambiemos. *Revista mexicana de sociología*, 83(1), 185-213.
- Salerno, A. (2017). Evitismo liberal: voluntarias y peronistas en el Ministerio de Desarrollo Social de CABA durante la gestión PRO (2007-2015). *Papeles de Trabajo*, 11(20).
- Seiffer, T., y Rivas Castro, G. I. (2017). La política social como forma de reproducción de la especificidad histórica de la acumulación de capital en Argentina (2003-2016). *Estudios del Trabajo*, n° 54. dic. 2017.
- Swiec, P., y Guimenez, S. (2020). Ni pobreza cero, ni creación de empleo. *BORDES*, (16), 53-64.

Capítulo 6

El Ministerio de Educación durante la gestión *Cambiamos*: un intento de revertir la decadencia argentina en materia educativa

Por Mariano Álvarez

Introducción

El capítulo tiene por objetivo aportar al conocimiento de las políticas educativas nacionales llevadas a cabo por el gobierno de *Cambiamos* durante el periodo 2015-2019. Nuestra noción de política sigue la inteligencia expresada por el especialista Luis F. Aguilar Villanueva, quien la entiende en su doble sentido al afirmar que *“es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones”* (Aguilar Villanueva, 1992, p. 25). Ahora bien, más específicamente, nos ocuparemos de política educativa, que *“es la acción sistemática y permanente del Estado dirigida a la orientación, supervisión y provisión del sistema educativo escolar”* (Zanotti, 1972, p.31). Las mismas, en tanto políticas públicas, implican una toma de posición del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas (Oszlak y O'Donnell, 1995).

Asimismo, nos resultará de gran utilidad documentos oficiales, trabajos y estudios en la materia, como así también declaraciones o definiciones públicas de los principales dirigentes en materia educativa durante el periodo bajo estudio. Para lograr nuestro objetivo, dividimos el trabajo en cuatro partes. En la primera parte, nos concentramos en presentar el diagnóstico que hizo el gobierno de *Cambiamos* de

la situación argentina en materia educativa y que sirvió como punto de partida para el diseño de las futuras políticas. En la segunda parte presentamos dos documentos fundacionales de la política educativa de *Cambiamos*: la Declaración de Purmamarca y el Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “*Argentina Enseña y Aprende*”. Ambos fueron promovidos durante el primer año de gestión en acuerdo con el resto de las provincias de nuestro país y representan la base formal a partir de la cual el gobierno implementa sus políticas educativas nacionales. En la tercera parte nos ocupamos de detallar las políticas públicas concretadas por *Cambiamos* que nos darán un panorama de lo realizado. Finalmente, la cuarta parte estará destinada a presentar y analizar las principales dificultades que afectaron la política educativa de *Cambiamos*. Para ello, abordamos la disputa dialéctica en el marco de la lucha por el poder, las controversias vinculadas a la asignación presupuestaria y la conflictiva relación con los gremios nacionales.

Nuestra hipótesis central es que el gobierno de *Cambiamos* partió de la base de que el sistema educativo se encontraba en decadencia y que revertir dicha situación resultaba determinante para impulsar el progreso y desarrollo de la Argentina. Para lograr su objetivo, buscó construir un consenso federal en relación a los principales problemas estructurales que afectan la educación y modernizar la gestión a partir del impulso de políticas educativas acordes a los requerimientos del Siglo XXI. Esta orientación política fue resistida por una virulenta oposición conservadora compuesta por los principales sindicatos docentes alineados con los objetivos de la oposición política.

El Ministerio de Educación y Deportes de la Nación estuvo a cargo del Lic. Esteban Bullrich en el periodo que va desde el 10 de diciembre de 2015 al 17 de julio de 2017. Fue reemplazado en su cargo por el Dr. Alejandro Finocchiaro hasta la finalización del mandato presidencial, el 10 de diciembre de 2019. En septiembre de 2018 el ministerio fue reestructurado, ampliando sus funciones, pasando a llamarse Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación Argentina incorporando al hasta entonces Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva que pasó al rango de Secretaría.

1-Punto de partida: escuelas del siglo XIX, docentes del siglo XX y alumnos del siglo XXI

Si un concepto atraviesa el debate público de las últimas décadas en Argentina, es el de la decadencia nacional. Pareciera existir un cierto consenso en la sociedad y gran parte de sus dirigentes de que la Argen-

tina es un país en franco declive, esto es, el paulatino y persistente deterioro de sus principales variables económicas, sociales y culturales. Se atribuye al premio nobel de economía, Simón Kuznets, la siguiente frase “*Hay cuatro clases de países: desarrollados, en vías de desarrollo, Japón, y la Argentina*». Es decir, en el concierto mundial de naciones había dos excepciones. Por un lado, Japón, que logró convertirse en una de las principales economías del mundo luego de ser derrotado en la segunda guerra mundial y haber recibido en su pequeño territorio el impacto letal de bombas nucleares. Por el otro, la Argentina, país abundante en recursos naturales, octavo en extensión territorial, alejado de conflictos militares, que, sin embargo, no logra revertir su situación de subdesarrollo¹. Desde luego, no es motivo de nuestro artículo dilucidar lo acertado o no de este diagnóstico. Tampoco, a partir de qué momento comienza el declive, si fuera posible determinarlo². Sin embargo, a los efectos de nuestro estudio resulta importante señalar dos cosas.

Primero, la directa relación que existe entre Educación y Desarrollo (o su inversa), reconocida a lo largo de la historia por los más excelsos pensadores y especialistas en la materia. Pensemos, por ejemplo, que Aristóteles consideraba a la educación como un remedio para evitar la tiranía, a la que consideraba la peor de las formas de gobierno, siendo que la misma se conserva a partir de “*truncar a los que sobresalen y suprimir a los orgullosos; no permitir comidas en común, ni asociaciones, ni educación, ni ninguna cosa semejante*” (Aristóteles, 1988, p. 346). Más recientemente en la línea de tiempo, y con una noción más próxima a las sociedades modernas democráticas, la ONU le otorgó un lugar central para el desarrollo afirmando que:

la educación contribuye al fortalecimiento de la democracia, la buena gobernanza y el estado de derecho a todos los niveles, a la reducción de la desigualdad económica, a la materialización de los derechos humanos, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas, a la consecución de todos los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, incluidos los Objetivos

1 Según Aníbal Saldías, Argentina es el único país del mundo retrocedió en cuanto al desarrollo. Ver “*Argentina es el único país que pasó de desarrollado a estar en desarrollo*”, del 4 de febrero de 2019. <https://elestadista.com.ar/el-estadista/argentina-unico-pais-paso-desarrollado-estar-desarrollo-n2187>

2 En relación al proceso de decadencia que sufre nuestro país, resulta ilustrador el trabajo realizado por el economista Eduardo Levy Yayati (2015), en su libro *Dinosaurios & Marmotas*.

de Desarrollo Sostenible, al desarrollo del potencial humano, a la erradicación de la pobreza y a la promoción de un mayor entendimiento entre los pueblos (ONU, 2016).

Segundo, que el punto de partida de la administración de *Cambiamos* en materia educativa es que el sistema educativo era incapaz de garantizar las virtudes que detallamos en el párrafo anterior. Por ello, debía ser reformado, por cuanto es la educación la principal herramienta para revertir el proceso de decadencia argentino. La repetida frase expresada por funcionarios oficialistas³ de que en Argentina tenemos “*Escuelas del siglo XIX, docentes del siglo XX y alumnos del siglo XXI*”⁴ hace referencia a un proceso decadente, en donde la infraestructura escolar quedó dos siglos atrás, la formación docente un siglo atrás y los alumnos, quienes son los principales depositarios del proceso educativo, tienen la capacidad, expectativa y necesidad de recibir una enseñanza acorde al nuevo siglo, algo que no ocurre.

Es para dar fundamento a lo expresado, que, a principios de junio de 2016, la Presidencia de la Nación [PN] presentó un documento denominado “*El Estado del Estado*”, en el que realizó un diagnóstico de la Administración Pública Nacional a diciembre de 2015. En el mismo, se hace referencia a distintas áreas entre las que, desde luego, se encuentra Educación. El diagnóstico se iniciaba afirmando que la escuela argentina “*tenía severos problemas de calidad y no lograba garantizar la inclusión y la igualdad de oportunidades*”, y a pesar de las mejoras presupuestarias del gobierno anterior, “*no se veían reflejadas en una escuela que garantizara los aprendizajes fundamentales para el desarrollo integral de todos los niños y jóvenes del país.*” (PN, 2016, p. 49).

Luego, en el mencionado documento se da lugar a una serie de afirmaciones y datos con el objetivo de demostrar el declive educativo de Argentina hacia el año 2015. A continuación, resumimos y seleccionamos los que entendimos más relevantes para nuestro trabajo. Asimismo, para dar mayor ro-

3 Por ejemplo, el ex ministro de Educación de la Nación, Alejandro Finocchiaro. https://www.clarin.com/politica/alejandro-finocchiaro-hoy-escuelas-siglo-19-maestros-siglo-20-alumnos-siglo-21_0_HkkHxrf8Z.html

4 La frase no es una creación del gobierno de Cambiamos. La misma, por caso, fue dicha varios años antes, en 2011, en el XVII Congreso Mundial de la Educación Católica por el secretario general de la OIEC, el padre Ángel Astorgano.

bustez a las afirmaciones esgrimidas, en algunos casos agregamos al final de cada ítem una referencia a estudios o investigaciones de especialistas en la materia que avalan el diagnóstico gubernamental.

- **Porcentaje de cobertura en la escuela inicial:** Argentina se ubicaba detrás de países como México, Perú y Uruguay. Mientras México tenía una cobertura del 81%, en la Argentina sólo el 72% asistía a la escuela inicial. (Rivas, 2015, p. 207)
- **Porcentaje de alumnos que terminan el secundario en tiempo y forma:** Sólo la mitad de los alumnos de las escuelas públicas argentinas en 2015 terminó el secundario en tiempo y forma. (OECD⁵, 2014, p. 59)
- **Sueldos y paros docentes:** En diciembre de 2015, los docentes de siete provincias cobraban sueldos menores al salario mínimo. (CIPPEC, 2018, p. 33) Los días de paro por conflictos salariales con docentes y las dificultades para recuperar los días perdidos, son pocas las provincias que alcanzaron la cantidad de días de clase oficiales (180). En 2015, ocho provincias tuvieron más de 20 días de paro. (AE, 2019)
- **Pruebas del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa de Unesco:** entre 2006 y 2013, Argentina tuvo progresos escasos o nulos en lectura, matemática y en ciencias. Los resultados estaban por debajo de los de Chile, Costa Rica, Uruguay y México y en algunos casos detrás de Brasil, Colombia y Perú.
- **Pruebas PISA:** Argentina estaba, en el año 2012, entre los peores ocho países de los 65 sistemas educativos participantes. Desde su primera participación en el año 2000, el país no había mejorado su desempeño en ninguna materia. En el mismo período, otros países de la región, como Chile y Perú habían mejorado significativamente. (PISA, 2014, p. 5)
- **Informes de la UNESCO:** Los resultados obtenidos del Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE), la investigación acerca de los logros de aprendizaje más grande que se realizó en la región indica que uno de cada cuatro alumnos de tercer grado no accede a los apren-

5 El informe citado corresponde a un estudio realizado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) de 2014, en el mismo se especifica que en 2012 sólo el 41% de los chicos en la Argentina terminó el colegio secundario a la edad esperada.

dizajes indispensables en Lengua. En la misma materia, pero a los 15 años, en la Argentina sólo la mitad de los alumnos accede a los aprendizajes indispensables. Además, todos estos indicadores muestran fuertes desigualdades entre provincias. (UNESCO, 2016, p. 31, 42)

- **Evaluaciones:** No existían evaluaciones de impacto con estándares de calidad en los programas y políticas educativas. Tampoco había información completa y confiable que permitiera conocer el grado de cumplimiento de las metas comprometidas por el gobierno. En algunas jurisdicciones donde se aplicó la Prueba Nacional de Evaluación, por ejemplo, respondieron sólo el 23% de los estudiantes.
- **Deuda con universidades nacionales:** En diciembre de 2015, el Estado Nacional acumulaba una deuda con las universidades de más de 3.000 millones de pesos. También se debían 91 millones de pesos en cuotas de becas estudiantiles. (Ministerio de Economía, 2015)
- **Desigualdad en el acceso a la educación universitaria:** Sólo uno de cada diez argentinos obtiene un título universitario. Si se examina únicamente al 20% más pobre de la sociedad, sólo uno de cada cien personas llega a recibirse. (CEA, 2019, p. 4)

Una posible respuesta a este diagnóstico decadente la dio quién fuera ministro de Educación del gobierno del ex presidente Néstor Kirchner (2003-2007), sociólogo Daniel Filmus, cuando explicó que los magros resultados de nuestro país en comparación con países vecinos, se deben a que en *“Chile y Uruguay tuvieron coherencia en las gestiones educativas y una tradición de trabajo fuerte. La Argentina, en cambio, tuvo 34 ministros de educación en 55 años”*. (Filmus, 2007). Es decir, la falta de políticas de Estado explicaría el atraso argentino en materia educativa

Por su parte, el ministro de Educación y Deportes de *Cambiamos*, Esteban Bullrich, en su disertación en la exposición temática en el 52º coloquio empresarial de Idea denominado *“De la educación al trabajo: cómo vamos a llegar”* realizado en agosto de 2016, fue muy explícito al afirmar que *“el sistema educativo argentino no sirve más”*. Como se puede observar, especialistas de las dos fuerzas políticas mayoritarias de Argentina coinciden en la gravedad de la crisis en la que se encuentra el sistema educativo.

En nuestra opinión, la particularidad del gobierno de *Cambiamos* en relación a otros fue que hizo un fuerte hincapié para visibilizar la decadencia de la educación, sus principales problemas estructurales, el accionar abusivo de determinados gremios, su directa relación con la falta de trabajo

y el desempleo, y la necesidad de una reforma estructural acorde a las demandas del nuevo siglo, en donde la incorporación de nuevas tecnologías resulta ser un aspecto central.

2-La Declaración de Purmamarca y Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina enseña y aprende”

Para intentar llevar adelante la concreción de su política educativa, *Cambiemos* debió promover una serie de consensos federales que sirvieron de base para impulsar los grandes cambios proyectados con el objetivo de “*insertar a la Argentina en el siglo XXI*” (Macri, 2016a). El artículo 12 de la Ley de Educación Nacional N.º 26.206 determina que son el Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los responsables de la planificación, organización, supervisión y financiación del Sistema Educativo Nacional. Para lograr este precepto, también establece la mencionada normativa que ha de hacerse en forma “concertada y concurrente”. El ámbito en donde mejor se exterioriza este mandato es el Consejo Federal de Educación (en adelante CFE), un organismo que tiene a su cargo la coordinación de la política educativa de nuestro país. Fue creado en 1979 a través de la ley 22.047, la que posteriormente fue derogada por la ley 26.206 del año 2006. En esta última, se establecen sus competencias a lo largo de su articulado. Su carácter federal se explica, atento a que está conformado por un presidente, el/la ministro/a de Educación Nacional, las máximas autoridades educativas de cada provincia y tres representantes del Consejo de Universidades.

Resulta importante, entonces, a los efectos de conocer la voluntad que impulsó la política educativa del gobierno de *Cambiemos*, conocer dos documentos que dan muestras de ello. Por un lado, la *Declaración de Purmamarca* (2016) y la Resolución CFE N.º 285/16, en donde la asamblea del consejo aprueba el *Plan estratégico nacional 2016-2021 “Argentina enseña y aprende”*. En esta etapa de iniciación de la política pública en donde se realiza un planteamiento creativo del problema, se establecen los objetivos, las opciones innovadoras, y la explicación preliminar y aproximativa de los conceptos, aspiraciones y posibilidades de la política pública a llevar a cabo. (Aguilar Villanueva, 1993, p. 20).

Los consideramos un buen punto de partida para los objetivos de este capítulo, dado que fueron materializados durante el primer año de gestión, donde aún es posible proyectar sin el rigor al que la

realidad somete a los gobiernos, fundamentalmente en Argentina. Fue en un año no electoral, por lo que se minimizan las especulaciones políticas. Y fue por consenso con las provincias, cuyos gobernadores en su mayoría no pertenecían al gobierno de *Cambiamos*.

La Declaración de Purmamarca

El 12 de febrero de 2016, en la ciudad de Purmamarca, provincia de Jujuy, a dos meses de asumido el nuevo gobierno del presidente Mauricio Macri, se reunió el CFE. Con la participación del ministro de Educación y Deportes de la Nación, Lic. Esteban Bullrich, y los ministros/as de Educación de todas las provincias, se firmó una declaración unánime que establece los ejes principales de la política educativa que proyectaba llevar adelante el gobierno de *Cambiamos*. Es importante destacar que, de los 24 ministros firmantes, sólo cuatro (CABA, Buenos Aires, Jujuy y Mendoza) pertenecían sus gobernadores al oficialismo.

La importancia de esta declaración fue puesta de manifiesto por el presidente de La Nación, Mauricio Macri, en la 134 apertura de sesiones ordinarias del Congreso, acontecida el día 1 de marzo de 2016. En esa oportunidad, el primer mandatario expresó que *“Para insertar a la Argentina en el siglo XXI, todo empieza con la educación. Ahí es donde se gesta el futuro del futuro; por eso, hace unas semanas en Jujuy, el ministro Bullrich, junto a todos los ministros de Educación de las provincias, fijaron un acuerdo llamado la Declaración de Purmamarca, que traza los ejes de la revolución educativa que queremos afianzar”* (Macri, 2016a).

El documento es trascendente atento a que establece los pilares de la política educativa del nuevo gobierno, aspirando a una *“revolución educativa”*, al tiempo que afirma la *“unánime voluntad de construir sobre lo construido a lo largo de estos años”*. Estos dos conceptos expresados textualmente en la declaración parecerían contradictorios ya que en teoría no es posible revolucionar las bases de un sistema al mismo tiempo que construir sobre el pasado. Sin embargo, a los efectos del entendimiento de lo que en la Declaración de Purmamarca se quiso expresar, no estaríamos lejos de la realidad si entendemos que el documento surge producto de un acuerdo entre el gobierno nacional y los provinciales, que en su mayoría pertenecían al gobierno anterior por lo que resulta lógica la mención a *“rescatar”* lo hecho anteriormente. Al mismo tiempo, el llamado a una revolución educativa es demos-

trativa de la impronta que le quiere dar el gobierno de Cambiemos a su gestión en donde revolución, en este caso, debería entenderse como la necesidad imperiosa de llevar adelante cambios profundos en materia educativa para revertir la decadencia argentina y afrontar los desafíos del nuevo siglo.

En relación a los grandes objetivos de política educativa que surgen del acuerdo de *Purmamarca*, “para lograr una educación de calidad para todos”, se exteriorizan la intención de establecer la obligatoriedad de nivel inicial a partir de los 3 años, la incorporación progresiva de la jornada extendida, la creación de un instituto para evaluar los niveles de aprendizajes de los estudiantes, la necesidad de sostener la inversión en educación con un piso del 6 % del PBI, y finalmente mejorar la formación de los docentes.

El Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina Enseña y Aprende”

La resolución del CFE 285 fue firmada en febrero de 2016 y denominada *Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina Enseña y Aprende”*. En la misma, se presentaron los objetivos prioritarios consensuados con las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La finalidad del acuerdo se expresa en la introducción del documento, afirmando que se trata del “marco que nos permitirá liderar la educación pública de calidad que debemos garantizar en cada rincón del país para así preparar a la totalidad de los/as niños/as, adolescentes, jóvenes y adultos/as para su participación activa y comprometida en la sociedad contemporánea y en el desarrollo de nuestra República Argentina” (Ministerio de Educación y Deportes, 2016, p. 3).

El plan establecía la responsabilidad del Estado de proveer una educación integral, inclusiva, permanente y de calidad. Para ello, debían impulsarse políticas educativas que contribuyan al desarrollo social, cultural, productivo y creativo del país, siendo esta dirección la que llevará a reducir la desigualdad y la erradicación de la pobreza. El aspecto federal quedaba contenido en la prescripción de que en forma anual las provincias y la CABA debían diseñar planes operativos a los efectos de lograr los objetivos nacionales, contando con la asistencia del Ministerio de Educación y Deportes para tal fin. El plan se articula con tres ejes transversales y cuatro ejes principales, los cuales a su vez contienen objetivos nacionales específicos, tal como puede observarse en el siguiente cuadro:

Cuadro 1: Estructura del Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina Enseña y Aprende”

Estructura del Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina Enseña y Aprende”		
Ministerio de Educación y Deportes. Presidencia de La Nación (CAMBIEMOS)		
Objetivos Generales	Objetivos específicos	Ejes transversales
Aprendizaje de saberes y capacidades fundamentales	Garantizar el ingreso, la permanencia y el egreso de todos/as los/as niños/as, adolescentes, jóvenes y adultos/as de la educación obligatoria	Innovación y tecnología / Políticas de contexto / Evaluación e información
	Garantizar condiciones de equidad en el acceso a aprendizajes significativos para todos/as los/as estudiantes	
	Mejorar los aprendizajes para el desarrollo integral de los/as estudiantes en todos los niveles y modalidades educativas	
	Promover la educación física y deportiva en la educación obligatoria, en el marco de los valores del deporte	
	Fortalecer la educación técnico profesional en sus tres ámbitos: Secundario Técnico, Superior Técnico y de Formación Profesional; y fortalecer su articulación con el mundo del trabajo	
	Fortalecer la educación superior	
Formación docente, desarrollo profesional y enseñanza de calidad	Formar nuevos/as docentes con saberes y capacidades específicos para garantizar procesos de enseñanza que promuevan aprendizajes de calidad y la inclusión de los/as estudiante	
	Fortalecer las prácticas de enseñanza de manera sistémica en todos los niveles y modalidades educativas	
	Jerarquizar la profesión docente	
Planificación y gestión educativa	Fortalecer el rol pedagógico de equipos de supervisión/inspección y gestión escolar	
	Fortalecer a los equipos técnicos provinciales en la planificación estratégica y la gestión efectiva de las políticas educativas en el marco de un acompañamiento continuo por parte de los equipos nacionales	
	Gestionar los recursos favoreciendo el logro de los objetivos educativos nacionales concertados	
Comunidad educativa integrada	Articular iniciativas de otros organismos públicos, de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado para contribuir al cumplimiento de los objetivos nacionales concertados	
	Promover la participación de las familias en el acompañamiento de las trayectorias escolares	

Fuente: elaboración propia en base al documento del Ministerio de Educación y Deportes:

“Argentina Enseña y aprende. Plan Estratégico Nacional 2016-2021”.

Para lograr los objetivos propuestos, el plan se propone:

la mejora sistémica y sostenida de la formación docente, de los procesos de enseñanza y de aprendizaje, de la gestión pedagógica y de la planificación y gestión de las acciones educativas, materiales y financieras en los ámbitos nacional y provincial. A su vez, busca impulsar un nuevo compromiso por la educación con el objetivo de generar comunidades de aprendizaje que impacten positivamente en la vida de los/as estudiantes y educadores/as.” (Ministerio de Educación y Deportes, 2016, p. 4).

Como falencia podemos mencionar que, si bien se establecen indicadores para el seguimiento del plan, no se especifican valores de referencia mínimos ni máximos a alcanzar. Concretamente, el plan establece dos herramientas principales para hacer la planificación, gestión y seguimiento de los objetivos: por un lado, una matriz de seguimiento y por el otro un Plan Operativo Anual Integral (POAI), que es la herramienta de planificación operativa anual utilizada desde el año 2017 para ajustar y establecer las acciones y actividades en pos del logro de los objetivos del plan “Argentina Enseña y Aprende”.

En síntesis, los dos documentos referidos resultan fundamentales porque dan una idea del curso de acción deliberado por el gobierno de Cambiemos en materia de política educativa nacional. Además, devienen lógicos por cuanto mediante la conformación de un consenso amplio es la única forma de revertir un proceso decadente como el diagnosticado. En el caso del acuerdo en *Purmamarca*, resultó un punto de partida inédito en lo referido al amplio consenso logrado, ya que involucró a la totalidad de las provincias argentinas más la CABA. Fue un logro político del gobierno por cuanto logró introducir y formalizar la idea de la necesidad de llevar a cabo una “revolución” educativa en la Argentina. Por su parte, el Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina Enseña y Aprende”, surgió de un trabajo federal y colaborativo y buscó ser un documento de referencia nacional para organizar y coordinar las políticas educativas a mediano y largo plazo en torno a tres ejes principales: Innovación y tecnología, políticas de contexto y evaluación e información. Se destacan dos virtudes principales. Primero, buscó establecer una mirada integral y estratégica del sistema educativo en su conjunto, sin dividirlo en modalidades. Segundo, aunque perfectible, estableció indicadores para el seguimiento del plan y la consumación de sus objetivos.

3-Las políticas educativas ejecutadas por el gobierno de Cambiemos

En el terreno de los logros que la gestión bajo análisis considera haber realizado en materia educativa nacional, el equipo del ministro de Educación, Alejandro Finocchiaro, realizó a fines de 2019 un documento a modo de balance de gestión. Denominado “*La Educación Comienza a Mejorar. 2016-2019*”, el documento presenta las principales políticas públicas nacionales ejecutadas por el gobierno de Cambiemos con datos e indicadores que dan sustento a las afirmaciones vertidas.

Se inicia con una introducción, en donde Finocchiaro afirma que “*Entre nuestras prioridades siempre estuvo presente el diseño de un sistema educativo que además de incluir equitativamente a estudiantes, docentes y directivos, les dé las herramientas para responder a las transformaciones que hoy enfrentan y las que enfrentarán*”. Acto seguido, otorga un rol sustancial a la incorporación de nuevas tecnologías al proceso de enseñanza al señalar que “*Las nuevas tecnologías son un factor esencial para la elaboración de políticas públicas educativas de largo plazo*”. Finalmente reconoce que se trata de un inicio, una dirección en la política educativa, pero que son “*conscientes de que el camino que falta transitar para mejorar la educación Argentina es largo, pero creemos que en estos años hemos trabajado para acortarlo*.” (Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, 2019, p. 7-8).

El documento realiza una presentación de las políticas públicas y sus resultados, destacando que fueron cinco los ejes centrales de la política educativa: calidad, equidad, innovación, acceso a la información y vinculación con el mundo. En el siguiente cuadro detallamos las políticas, el alcance que obtuvieron, y los avances concretos que fueron informados por la administración para cada uno de los ejes señalados. Dadas las limitaciones de espacio, realizamos un resumen y selección de la información obtenida tomando como principal criterio para el recorte la existencia de referencias cuantitativas que faciliten el dimensionamiento de la política detallada.

Tabla 1: Descripción de las principales políticas educativas de Cambiemos

EJE EDUCATIVO: CALIDAD		
POLITICA PUBLICA	ALCANCE	RESULTADOS
<p>Operativo Aprender</p> <p>Es la evaluación de aprendizajes nacional, realizada de manera censal y muestral, que se desarrolla periódicamente desde el año 2016.</p>	<p>Entre 2016 y 2019, hubo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 2.894.847 estudiantes evaluados - 31.595 escuelas participantes - 157.518 docentes y directivos participantes -16.237 escuelas participantes de la modalidad Autoevaluación Aprende 	<ul style="list-style-type: none"> › Nivel Primario: en 2018 aumentó la participación de las escuelas en 6 puntos porcentuales respecto de 2016 (de 88% a 94%); y en términos de los estudiantes, el aumento fue de 8 puntos porcentuales (de 71% a 79%). › Nivel Secundario: en 2019 aumentó la participación de las escuelas en 4 puntos porcentuales respecto de 2016 (de 94% a 98%); y en términos de los estudiantes, el aumento fue de 3 puntos porcentuales (de 72% a 75%). › Se entregaron 85.960 reportes individuales a las escuelas, correspondientes a los operativos Aprender 2016, 2017 y 2018.
<p>Operativo Enseñar</p> <p>A partir de 2017, se avanzó en la generación de información para el fortalecimiento del sistema formador docente.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se Implementó la Evaluación Diagnóstica Nacional Enseñar alcanzando a <ul style="list-style-type: none"> › 11.941 estudiantes › 464 Institutos › 464 directivos - Se implementó la Autoevaluación Institucional Enseñar alcanzando a <ul style="list-style-type: none"> › 82.201 estudiantes › 1.110 Institutos › 1.008 directivos › 24.563 docentes › 20 jurisdicciones 	<ul style="list-style-type: none"> › Participación en la Evaluación Diagnóstica Enseñar del 92% de los Institutos en condiciones de participar y el 63% de los estudiantes. › Participación en la Autoevaluación Institucional Enseñar del 96% de los Institutos. › Cada uno de los IFD participantes recibió un informe con los resultados sobre los saberes de los estudiantes en las dimensiones evaluadas. Se entregaron 464 reportes por Instituto en formato interactivo digital. › Cada uno de los IFD participantes recibió un reporte con los datos de la autoevaluación, las voces de los estudiantes y de los docentes. Se entregaron 1095 reportes por Instituto en formato interactivo digital.

EJE EDUCATIVO: CALIDAD		
POLITICA PUBLICA	ALCANCE	RESULTADOS
<p>Formación Docente</p> <p>En el marco del Plan Estratégico Nacional (2016-2021) “Argentina enseña y aprende”, se acordó de manera federal el Plan Nacional de Formación Docente 2016-2021 (Res. CFE N° 286/16). Este estableció tres objetivos para las políticas de Formación Docente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Mejorar la calidad de la formación docente inicial 2. Garantizar la cantidad necesaria de docentes con la titulación 3. Fortalecer las prácticas de los directores y docentes en ejercicio 	<ul style="list-style-type: none"> - Construcción de consensos en las Mesas Federales de Formación Docente Inicial - 4 principios guías: <ul style="list-style-type: none"> › justicia educativa › valoración del docente › centralidad de la práctica › renovación de la enseñanza. - Se priorizaron 3 ejes temáticos: <ul style="list-style-type: none"> › el planeamiento del sistema formador › el fortalecimiento de la gestión pedagógica e institucional; › la mejora de las prácticas de enseñanza con foco en Lengua y Matemática. - Políticas basadas en la evidencia disponible: (estadística, evaluaciones) - Se generaron nuevos marcos nacionales para la formación de docentes, directores y supervisores (Resolución CFE N° 337/18 y 338/18). - Apuesta a la formación de los formadores de docentes 	<ul style="list-style-type: none"> › Plan Nacional de Formación Docente 2016-2021 (Resolución N° 286/16). › Aprobación de los Trayectos de Fortalecimiento Pedagógico (Resolución N° 301-303/16). › Plan de acción del Programa Nacional de Formación Permanente que enmarca las políticas de Formación Docente Situada (FDS) y Formación Docente Especializada (FDE) para el período 2017-2021 (Resolución N° 316/17) › Acreditación de puntajes del Programa Nacional de Formación Permanente (Resolución N°317/17). › Criterios orientadores para la certificación de la Formación Docente Situada (Resolución N°326/17). › Lineamientos Federales para el Desarrollo Profesional en Gestión Educativa (Resolución N°337/18). › Marco Referencial de Capacidades Profesionales de la Formación Docente Inicial (Resolución N° 338/18) › Actualización Académica en Formación Docente - 293 equipos formadores de ISFD (1.680 docentes) cursantes – 181 equipos formadores de ISFD (703 docentes) egresados › Becas Progresar. Formación Docente para Carreras Prioritarias – 5.642 beneficiarios › Trayectos de Fortalecimiento Pedagógico – 3.300 cursantes – 1.100 egresados › Formación Docente Situada – Círculos de directores: 45.000 participantes – Jornadas Institucionales: 900.000 participantes – Ateneos didácticos: 150.000 participantes – Cursos para la enseñanza: 75.000 participantes › Formación Docente Especializada 215.687 ingresantes y 80.958 egresados › Formación de directores y supervisores 205 formadores y 10.000 directores

EJE EDUCATIVO: CALIDAD		
POLITICA PUBLICA	ALCANCE	RESULTADOS
<p>Secundaria Federal 2030</p> <p>Se construye en el marco de la Declaración de <i>Purmamarca</i>, del Plan Estratégico Nacional 2016-2021 “Argentina Enseña y Aprende”, de la normativa creada con anterioridad (Resolución CFE N° 88 y 93/09), y de los objetivos definidos por la Ley de Educación Nacional. Busca consolidar una educación secundaria de calidad para todos los alumnos/as.</p>	<p>- Los lineamientos están descritos en el Marco de Organización de los Aprendizajes (Resolución N° 330/17), del cual participaron todas las jurisdicciones del país. Estableció que la elaboración de los Planes Estratégicos del Nivel Secundario por parte de cada jurisdicción es una herramienta central para concretar la Secundaria Federal 2030.</p>	<ul style="list-style-type: none"> › Se presentaron 22 planes jurisdiccionales. › Se implementó el plan Prácticas Innovadoras 2030 en el 40% de las Escuelas Secundarias de todo el país. › Se redactaron y aplicaron 15 documentos de apoyo para la implementación del Plan Secundaria Federal 2030. › Se diseñaron e implementaron 4 trayectos específicos para los equipos técnicos. › Se acompañó institucionalmente con los Planes de Mejora Institucional 2030 (PMI2030): › 11.523 proyectos de aprendizaje integrado subidos a la plataforma de acompañamiento a las escuelas. › Se realizó una experiencia piloto en 120 escuelas con el programa Secundaria Rural 2030. › Se desarrollaron más de 300 recursos para apoyar nuevas formas de enseñar y aprender.
<p>Plan Nacional “Aprender Matemática”</p> <p>Busca crear e implementar acciones para lograr una mejora de los aprendizajes de Matemática para garantizar altos niveles de equidad.</p>	<p>- Se ofreció un espacio de formación continua para formadores del Nivel Primario y Secundario, quienes a su vez formaron a docentes pertenecientes a escuelas de ambos niveles</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se capacitaron a 500 formadores del sistema educativo que, a su vez, formaron a 72.000 docentes, pertenecientes a 10.000 escuelas. - En el año 2019, el plan tuvo un alcance de 1.800.000 estudiantes de escuelas primarias y secundarias - Se entregaron a todas las escuelas que fueron parte del plan más de 2 millones de libros para el estudiante, cuadernillos para los docentes y kits para las escuelas primarias de materiales concretos para trabajar en el aula

EJE EDUCATIVO: CALIDAD		
POLITICA PUBLICA	ALCANCE	RESULTADOS
<p>Plan de Infraestructura Escolar</p> <p>Las acciones se orientaron a contribuir al mejoramiento de los espacios educativos, a través del financiamiento de obras de infraestructura y de la adquisición de mobiliario y equipamiento escolar, ante la necesidad de alcanzar las condiciones físicas adecuadas para el desarrollo de las tareas educativas/ pedagógicas, para optimizar la calidad, equidad y eficiencia de la oferta educativa en cumplimiento de los requerimientos de infraestructura escolar planteados por la Ley de Educación Nacional..</p>	<p>- Se invirtieron más de 26.600 millones de pesos en la realización de obras, de las cuales 1.707 están finalizadas, beneficiando a una matrícula exponencial de más de 277 mil estudiantes; y 582 obras se encuentran (2019) en proceso de ejecución.</p> <p>- Líneas de acción para la construcción de aulas en cada uno de los niveles educativo:</p> <p>› Nivel Inicial: se trabajó bajo el Plan de Construcción de 10.000 salas de jardín, que incluyó tanto nuevos edificios como la ampliación de salas en edificios existentes.</p> <p>› Nivel Primario: se desarrolló el Plan de Obras, en el marco del cual se destinó fondos al mejoramiento de la infraestructura edilicia, a través de la construcción de nuevas escuelas y de la ampliación y refacción de edificios existentes.</p> <p>› Nivel Secundario: se promovió el mejoramiento de la oferta edilicia a través de 2 líneas de financiamiento: PROMER 2 (BIRF-8452-AR), destinado a reducir las tasas de repitencia en la educación primaria, y aumentar la inscripción y la terminación de los estudios en la educación secundaria en las zonas rurales; y el Plan Obras (Programa 37), que incluyó obras de ampliación, refacción y construcción de edificios completos.</p>	<p>-Región Centro</p> <p>› Finalizadas un total de 849 obras: › 210 jardines de infantes (equivalentes a 682 salas) › 44 obras en el Nivel Primario › 84 obras en el Nivel Secundario › 8 obras en el Nivel Superior y Universitario (equivalentes a 54 aulas) › 90 playones polideportivos › 350 obras de emergencia › 63 obras de Educación Técnica</p> <p>› En ejecución (2019) 335 obras: › 143 jardines de infantes (equivalentes a 339 salas) › 18 obras en el Nivel Primario › 35 obras en el Nivel Secundario › 6 obras en el Nivel superior y Universitario › 9 playones polideportivos › 92 obras de emergencia › 32 obras de Educación Técnica</p> <p>- Región NOA</p> <p>› Finalizadas un total de 213 obras: › 104 jardines de infantes (equivalente a 303 salas) › 25 obras en el Nivel Primario › 51 obras en el Nivel Secundario › 3 obras en el Nivel Superior y Universitario › 8 playones polideportivos › 8 obras de emergencia › 14 obras de Educación.</p> <p>› En ejecución (2019) 89 obras: › 48 jardines de infantes (equivalentes a 134 salas) › 5 obras en el Nivel Primario › 23 obras en el Nivel Secundario › 1 obra en el Nivel Superior y Universitario › 12 obras de Educación Técnica</p> <p>- Región Patagonia</p> <p>› Finalizadas un total de 68 obras: › 18 jardines de infantes (equivalentes a 49 salas) › 8 obras en el Nivel Primario › 11 obras en el Nivel Secundario › 3 obras en el Nivel Superior y Universitario › 10 playones polideportivos › 5 obras de emergencia › 13 obras de Educación Técnica</p> <p>› En ejecución (2019) 59 obras: › 17 jardines de infantes (equivalentes a 82 salas) › 2 obras en el Nivel Primario › 8 obras en el Nivel Secundario › 1 playón polideportivo › 7 obras en el Nivel Superior y Universitario › 14 obras de emergencia › 10 obras de Educación Técnica</p> <p>Región Cuyo</p> <p>› Finalizadas un total de 104 obras: › 34 jardines de infantes (equivalente a 60 salas) › 5 obras en el Nivel Primario › 6 obras en el Nivel Secundario › 22 playones polideportivos › 25 obras de emergencia › 12 obras de Educación Técnica</p> <p>› En ejecución (2019) 32 obras: › 20 jardines de infantes (equivalentes a 70 salas) 2 obras en el Nivel Secundario › 1 obra en el Nivel superior y Universitario › 6 obras de emergencia › 3 obras de Educación Técnica</p> <p>Región NEA</p> <p>› Finalizadas un total de 473 obras: › 117 jardines de infantes (equivalente a 236 salas) › 27 obras en el Nivel Primario › 62 obras en el Nivel Secundario › 5 obras en el Nivel Superior y Universitario › 9 playones polideportivos › 239 obras de emergencia › 14 obras de Educación Técnica</p> <p>› En ejecución (2019) 67 obras: › 30 jardines de infantes (equivalentes a 112 salas) › 7 obras en el Nivel Primario › 17 obras en el Nivel Secundario › 4 playones polideportivos › 4 obras de emergencia › 5 obras de Educación Técnica.</p>

EJE EDUCATIVO: EQUIDAD		
POLITICA PUBLICA	ALCANCE	RESULTADOS
<p>Escuelas Faro</p> <p>Su objetivo es mejorar los aprendizajes en Lengua y Matemática a través de la aplicación de estrategias que fortalezcan la gestión escolar y las prácticas de enseñanza, así como las condiciones institucionales en las que se desarrolla el aprendizaje. Busca consolidar a la educación como igualadora de oportunidades.</p>	<p>Se comenzó a implementar en 2017, en 3.000 escuelas de 16 jurisdicciones. Las escuelas fueron seleccionadas desde un enfoque multidimensional según los siguientes criterios: resultados de la evaluación Aprender 2016, indicadores de vulnerabilidad educativa (tasa de no asistencia escolar y sobre-edad) e indicadores del contexto social</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Formación y acompañamiento a 180 especialistas jurisdiccionales y a 8.388 docentes de los equipos de coordinación institucional. - Los resultados de la evaluación Aprender 2018 para el Nivel Primario fueron auspiciosos: > Lengua: el porcentaje de estudiantes de todo el país que presentó un desempeño básico o por debajo del básico se redujo 8,5 puntos porcentuales. En las Escuelas Faro, la mejora en este indicador es significativamente más pronunciada: se redujo 20,4 puntos porcentuales. > Matemática: mientras no hubo mejora a nivel nacional, en las Escuelas Faro el porcentaje de estudiantes en todo el país que presentó un desempeño básico o por debajo del básico se redujo 10,9 puntos porcentuales
<p>Becas Progresar</p> <p>Implicó la transformación del programa Progresar en un programa de becas educativas, con el objetivo de fortalecer el avance y la finalización de la trayectoria educativa de los estudiantes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se promovió la orientación hacia aquellas carreras estratégicas para el país - Se fortaleció la permanencia y la progresión académica dentro del sistema - Se reforzó el acompañamiento de la trayectoria educativa de los estudiantes. - Más transparencia al proceso de asignación. 	<ul style="list-style-type: none"> - En 2019, 566.648 estudiantes fueron beneficiados con estas becas. - El promedio de certificación académica en el Nivel Terciario, universitario y de compromiso docente llegara al 95%, asegurando la condición de regularidad del estudiante y logrando el seguimiento académico de los becarios junto con 1.765 institutos terciarios y 70 universidades, en las 24 jurisdicciones del país. - Se otorgaron 9.202 Premios a la Excelencia. (asignación que equivale a 10 cuotas de la Beca Progresar para todos los becarios con promedio 8 o superior)
<p>Asistire</p> <p>Programa para prevenir y dar respuesta a la interrupción de las trayectorias escolares de adolescentes y jóvenes de escuelas secundarias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se seleccionó escuelas con pérdida de matrícula superior a la media provincial y con altas tasas de repitencia y sobreedad. 	<ul style="list-style-type: none"> - En 2019, con la implementación del programa en 6 jurisdicciones, en un total de 670 escuelas del país, se logró: > 6.926 estudiantes, cuyas trayectorias educativas estaban en riesgo de ser interrumpidas, fueron acompañados mensualmente. El 75% de estos casos presenta una evolución positiva. > Que 5.168 estudiantes volvieran a la escuela y asistan a ella regularmente.

EJE EDUCATIVO: EQUIDAD		
POLITICA PUBLICA	ALCANCE	RESULTADOS
<p>Políticas de género</p> <p>Se trabajó en nuevas formas de enseñar para eliminar las disparidades y prejuicios existentes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Educación Sexual Integral (ESI) capacitación docente presencial, diferentes cursos virtuales, acciones sistemáticas de monitoreo y evaluación, además de la asesoría de UNICEF - Mujeres en la tecnología. A través de los dispositivos Mujeres Programadoras y la Maratón Nacional de Programación y Robótica. › Consejo Interuniversitario adhirió a la Ley Micaela. 	<ul style="list-style-type: none"> - ESI: Jornadas Educar en Igualdad. Se elaboró la cartilla Educar en Igualdad, que ofrece orientaciones y propuestas didácticas en torno a la violencia de género. La cartilla fue actualizada en 2017 y se distribuyó en todas las jurisdicciones y niveles inicial, Primario y Secundario. - El Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) conformó la Comisión de Equidad de Género. - Se concretaron compromisos asumidos por el Ministerio dentro del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos, que coordina el Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) - Durante el 2019 se incrementó de 31 a 45 la cantidad de universidades que incorporaron la capacitación en la Ley Micaela.
<p>Educación Inclusiva</p> <p>Busco generar un sistema educativo más inclusivo para todos los estudiantes, priorizando a aquellos que atraviesan situaciones de exclusión como los estudiantes con discapacidad, con dificultades del aprendizaje o con altas capacidades.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se acordó con las 24 jurisdicciones y con diversas organizaciones de la sociedad civil de nuestro país, los criterios federales para la inclusión de estudiantes con discapacidad. - Se modificó e implementó un nuevo circuito y protocolos de intervención sobre la Línea 0800 “Convivencia escolar” 	<ul style="list-style-type: none"> - A partir del 2016, los estudiantes con discapacidad reciben su título de Nivel Secundario en igualdad de condiciones (Aprobación de la Res. N° 311/16 CFE). - Se hizo obligatorio implementar las adecuaciones para estudiantes con Dificultades Específicas del Aprendizaje, a partir de la reglamentación y las capacitaciones de la Ley N° 27.306 - 93.601 personas participaron en instancias de capacitación en educación inclusiva en diversos formatos y temáticas concernientes a esta materia. - 8.255 situaciones fueron atendidas por la Línea 0800 “Convivencia Escolar” o desde el área de educación inclusiva.

EJE EDUCATIVO: INNOVACIÓN		
POLITICA PUBLICA	ALCANCE	RESULTADOS
<p>Aprender Conectados</p> <p>Primera iniciativa en la historia de la política educativa Argentina que se propone implementar un programa integral de educación digital, programación y robótica en todos los niveles de la educación obligatoria. Es una política de inclusión real desde Sala de 4 años, única en toda la región.</p>	<p>El plan contempla la entrega de tecnología digital, que incluye aulas digitales con netbooks – para Primaria y Secundaria– y tabletas –para Nivel Inicial–, además de kits de programación y robótica específicos para cada nivel educativo de la educación obligatoria</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reconocimiento de la UNESCO como un ejemplo de la integración de programación y robótica a la educación obligatoria junto con otros 5 países del mundo (Reino Unido, Malasia, Estonia y Singapur) por su política de preparación de los estudiantes para un futuro - Se equipó al 77% de los jardines con aulas digitales móviles. Se comenzó la entrega en las escuelas primarias y secundarias. - Se capacitó a más de 649.000 docentes que a su vez cuentan con un amplio dispositivo de formación virtual, a través del portal educ.ar. › Se llevó a cabo La Maratón Nacional de Programación y Robótica, un evento formativo que convocó a más de 19.000 estudiantes y 2.300 docentes en sus dos ediciones (2018 y 2019)

EJE EDUCATIVO: INNOVACIÓN		
POLITICA PUBLICA	ALCANCE	RESULTADOS
<p>Plan Nacional de Conectividad Escolar</p> <p>Tiene por objetivo proveer acceso a Internet al 100% de las escuelas de gestión estatal de Argentina.</p>	<p>- Se conectó a las escuelas de gestión estatal de la Argentina y se abrió el nuevo Centro Integral de Monitoreo de Tecnología Educativa.</p>	<p>- Inclusión a la red de conexión a 5.175.834 estudiantes, gracias a lo cual, en 2019, el 60% de la matrícula escolar tuvo acceso a Internet en sus escuelas.</p> <p>- Inclusión a la red de conexión a 18.521 escuelas.</p> <p>- Se sumó a 26.042 escuelas para tener infraestructura tecnológica.</p>
<p>Saberes Digitales</p> <p>El objetivo es involucrar a los estudiantes en un rol más activo, comprometido con su educación, su responsabilidad y su autonomía, de modo que haya más integración entre las áreas curriculares y, a su vez, que el/la docente desarrolle otras habilidades y técnicas para guiar a sus estudiantes en la construcción de conocimientos.</p>	<p>› En 2018, el Consejo Federal de Educación aprobó el documento “La educación técnico profesional de nivel secundario: orientaciones para su innovación” en el que se dispuso, entre otros puntos, la incorporación de Saberes Digitales para el ciclo básico de la educación técnica secundaria (Resolución N° 341/18).</p> <p>- Se aprobaron los Núcleos de Aprendizajes Prioritarios (NAP) de Educación Digital, Programación y Robótica (Resolución N° 343/18)</p>	<p>› Se desarrolló y publicó un Dossier de 45 proyectos tecnológicos digitales abierto a toda la comunidad educativa.</p> <p>› Se distribuyeron 5.000 impresoras 3D en todos los niveles de toda la Educación Técnica del país.</p> <p>› Becas Campus Puro Código: 500 cursantes en Código Abierto</p> <p>› Becas Tu Futuro en Programación: 1.000 cursantes en Programación Web Full Stack para estudiantes de Escuelas Secundarias Técnicas del último año y egresados de Nivel Secundario.</p> <p>- Se creó el Plan Talento Digital que prevé el otorgamiento de 10.000 becas con el objetivo de promover el acceso a un primer empleo digital y que se crea en el marco de la sanción de la Ley de Economía del Conocimiento (Ley N° 27.506).</p>

EJE EDUCATIVO: ACCESO A LA INFORMACIÓN		
POLÍTICA PUBLICA	ALCANCE	RESULTADOS
<p>Sistema Integral de Información Digital Educativa (SInIDE)</p> <p>Busca “Integrar en un único sistema de información las principales variables del sistema educativo” (Resolución CFE N° 300/16).</p>	<p>- Se optó por pasar de un aplicativo centralizado a una base de datos homologada, con la flexibilidad suficiente para recibir información de sistemas jurisdiccionales heterodoxos</p>	<p>- Se desarrolló una Base Nacional Homologada,</p> <p>- Intervención metodológica en los aplicativos desarrollados desde el MECCyT</p> <p>- Se implementó el aplicativo “SInIDE” como principal sistema nominal de gestión e información en cuatro provincias (Chaco, Jujuy, La Rioja y Santiago del Estero) con un uso promedio mayor al 65% de los establecimientos educativos</p>

EJE EDUCATIVO: LIDERAZGO EDUCATIVO EN LA REGIÓN Y VINCULACIÓN CON EL MUNDO		
POLITICA PUBLICA	ALCANCE	RESULTADOS
<p>Becas Internacionales</p> <p>Entre 2016 y 2019, el Programa de Becas Internacionales de Estudio e Investigación para argentinos en el exterior y para extranjeros en la Argentina, busco dar un gran salto cuantitativo y cualitativo en la cooperación con actores nacionales e internacionales</p>	<p>- Se trabajó en cuatro ejes principales:</p> <ul style="list-style-type: none"> › incremento de becas financiadas, cofinanciadas y otorgadas; › la apertura de nuevas líneas de becas; › los acuerdos con nuevos socios de carácter estratégico, como Rusia y Australia; › la creación de la Beca de Integración Regional en el marco de la Presidencia Argentina del MERCOSUR 	<p>-Se duplicaron las becas internacionales alcanzando un total de 4.349 becas entregadas.</p> <p>-Por primera vez, se buscó una internacionalización temprana en el nivel universitario –a través de las nuevas becas de grado– y en el nivel básico –a través de las nuevas becas para docentes, directores de escuela y supervisores–, que alcanzaron el número de 700 para referentes de las 24 jurisdicciones del país.</p> <p>-En la órbita del MECCYT también funciona el Programa BEC.AR, cuyo objetivo es contribuir al desarrollo científico-tecnológico de nuestro país. En el período 2016-2019 se financiaron 1.795 becas</p>

Fuente: Elaboración propia en base al documento oficial del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (2019). *“La Educación Comienza a Mejorar. 2016-2019”*.

La información oficial aquí expuesta intenta ser representativa de la política educativa nacional de Cambiemos en su curso de acción efectivamente seguido. Entendemos que dan una clara idea de cuáles fueron las reales prioridades del gobierno en el marco de los acuerdos federales señalados anteriormente. De la lectura del cuadro se desprende que los ejes centrales programáticos estuvieron enfocados en mejorar la calidad educativa a partir de políticas basadas en la evidencia, que buscaron mejorar la comunicación, la lectura y la escritura de los alumnos, la innovación a partir de la incorporación de la enseñanza de nuevas tecnologías en directo vínculo con las nuevas demandas laborales, la mejora en la infraestructura escolar para ampliar las tasas de escolarización (sobre todo en los años iniciales), la búsqueda de la equidad y la igualdad de oportunidades a partir de políticas de inclusión y de género, la mejora del sistema a partir de la capacitación y la autoevaluación y finalmente la vinculación programática con otros países y regiones del mundo.

4-Principales dificultades que afectaron la política educativa de Cambiemos

En esta última parte nos ocuparemos de las dificultades u obstáculos que afectaron la política de Cambiemos en su búsqueda de revertir la decadencia educativa Argentina. Para ello, abordaremos

tres cuestiones que consideramos fueron las más determinantes y conflictivas para el gobierno: la disputa dialéctica en el marco de la lucha por el poder, las controversias vinculadas a la asignación presupuestaria y la conflictiva relación con los gremios nacionales.

4.1-La construcción del debate político en materia educativa: la disputa por el poder

La mera decisión de implementación, aunque técnicamente y presupuestariamente admitida, no basta para el éxito de una política pública en un sistema democrático. Resulta indispensable, además, que las políticas sean entendidas y legitimadas por los actores principales involucrados y la sociedad (Majone, 1978, p. 67). De esta razón se desprende que política y comunicación van de la mano. Es más, los especialistas en políticas públicas, Cobb y Elder, por caso, entienden que la comunicación es la esencia de las políticas, tanto en sus procesos como en sus productos (Cobb y Elder, 1981, p. 124). La conclusión es que no puede ser exitosa la política que mal se comunica, o que, aunque bien comunicada, encuentra en el oponente un mejor comunicador en la refutación discursiva de la política que se intenta implementar. De ahí que la disputa debe darse también en el plano de la comunicación conceptual de cara a la opinión pública. Y eso es lo que ocurrió.

Desde un primer momento, el gobierno de Cambiemos intentó introducir en el campo educativo ciertos significantes que tenían por fin sustentar la transformación y modernización del sistema educativo que se concebía en franca decadencia. Las permanentes alusiones públicas por parte de los referentes oficialistas hacían mención a la importancia de incorporar y/o recuperar valores vinculados a la calidad educativa, el mérito, el emprendedurismo, la necesidad de evaluar el sistema, la cultura del esfuerzo, los tiempos de incertidumbre entre otros. Al respecto, lo que nos interesa enfocar en relación a este tema es que los conceptos arriba mencionados, no siendo lo únicos, fueron utilizados por la oposición para construir un discurso político que ubicaba rápidamente a Cambiemos como el más fiel representante de un *“neoliberalismo que vino a recortar derechos”*, con la intención de desgastar al gobierno políticamente de cara a la sociedad, y como correlato debilitar la aplicación de la política educativa por parte del gobierno.

Veamos algunos ejemplos que sirvan de muestra de cómo se estructuró la disputa dialéctica articulada por la oposición en el plano político, sindical e intelectual.

Plano intelectual: el trabajo de la investigadora Laura Graciela Rodríguez pondera lo realizado por el gobierno kirchnerista en materia educativa y lo realizado por el gobierno de Cambiemos durante el primer año de gestión. El artículo fue publicado en marzo de 2017, y nos sirve para ilustrar la forma en que en algunos casos y desde el plano intelectual se aporta a la disputa dialéctica a partir de análisis simplistas y sesgados que sirvieron a la estrategia comunicacional de la oposición con el objetivo de encuadrar al gobierno de Cambiemos en la derecha ideológica. Veamos cómo funciona: afirma la investigadora en relación a una frase del ministro de Educación y Deportes, Esteban Bullrich: “El 22 de noviembre, frente a los empresarios reunidos en la Conferencia Anual de la Unión Industrial (UIA) ilustró *“Yo no me paro acá como ministro de educación, me paro como gerente de recursos humanos, eso es lo que soy para ustedes”*, dando a entender, nuevamente, que el sistema educativo debía ponerse al servicio del empresariado” (Rodríguez, 2017, p. 99)

En nuestro parecer, si la real motivación es explicar el sentido de las palabras del ministro cabe como mínimo otra lectura del párrafo citado, menos ideologizada y más asertiva de lo que el funcionario intentó decir: expresar su preocupación por el principal problema que aqueja a nuestro país, esto es, los altos niveles de pobreza estructural, y la innegable vinculación que tiene el trabajo privado para resolver este terrible flagelo que afecta, sin dudas, a los sectores más vulnerables. Entonces, el ministro, utilizando una terminología familiar para el empresariado (y probablemente polémica para su investidura), se puso a disposición para qué un trabajo conjunto que logre generar nuevas oportunidades laborales para el mercado, cuyos perfiles la escuela está en condiciones de formar.

Plano sindical: Veamos como CTERA explicó su rechazo a las pruebas Aprender y Enseñar:

En el fondo y en la forma se trata lisa y llanamente de esto: pruebas estandarizadas que operan como control y mecanismo para la construcción de datos sobre resultados que, por un lado, “permiten” elaborar rankings de escuelas, ciudades, países; y, por otro, dejan abierta la posibilidad para encadenar las condiciones del trabajo docente (dentro de ellas el salario) a los niveles de desempeño/rendimiento, la meritocracia y el credencialismo. O sea, estigmatización de los estudiantes y de las

escuelas y precarización y flexibilización laboral de la docencia; en definitiva, deslegitimación de la educación pública, para abrir las compuertas a la iniciativa empresarial meritocracia, estandarizante, mercantilista y privatizadora. (CTERA, 2017b).

Luego de 4 años de gobierno, es evidente que los resultados de las pruebas Aprender y Enseñar que pueden leerse en este mismo artículo más arriba, lejos están de la predicción del principal gremio nacional opositor. El dispositivo otorgó a las comunidades educativas a lo largo y ancho de nuestro país información relevante, para introducir cambios que mejoren su desempeño. Incluso, saludablemente, las ejecuciones de las mismas fueron retomadas por el actual gobierno, de signo contrario el de Cambiemos, con la ejecución de las pruebas estandarizadas el día 1 de diciembre de 2021. Esto permitiría vislumbrar el afianzamiento de una política de Estado en materia educativa vinculada a las evaluaciones del sistema.

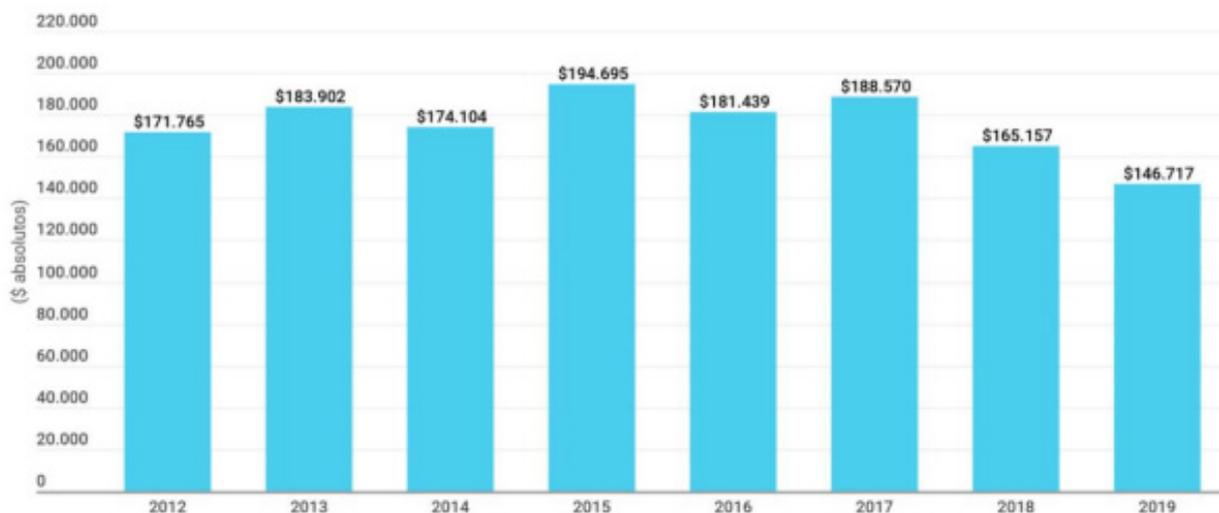
Plano político: El ministro de educación Esteban Bullrich fue criticado por la oposición por una frase dicha en el panel *“La Construcción del Capital Humano para el Futuro”* en el Foro de Inversiones y Negocios que tuvo lugar en el Centro Cultural Néstor Kirchner en septiembre de 2016. El ministro afirmó que *“Debemos crear argentinos capaces de vivir en la incertidumbre y disfrutarla”*. Sin embargo, bien explicada representa un claro diagnóstico del principal desafío que enfrentan los sistemas educativos en la formación de personalidades que se adapten inteligentemente al cambio en las formas de trabajo, la incorporación de nuevas tecnologías, y demás cuestiones que visionariamente explicó el pensador Zygmunt Bauman (1980, 2003) en su idea de modernidad líquida hace ya varias décadas. Lo afirmado encuentra aún mayor razón de ser, si consideramos que la pandemia del COVID-19 debilitó las certezas y seguridades que aún teníamos en el tiempo en que gobernaba *Cambiemos*. Además, como muestra del uso político partidario al que se sometió estos debates podemos recordar que ex ministro de Educación, Daniel Filmus, en su discurso de asunción en el año 2003, expresó una idea similar a la de Bullrich en relación a la incertidumbre, cuando afirmó que: *“La educación es una utopía permanente, educamos para un futuro que no sabemos cómo va a ser”* (Filmus, 2003). Sin embargo, no recibió las mismas críticas como sí ocurrió con el ministro del gobierno de Cambiemos.

Como cierre de este tema podemos afirmar que Cambiemos falló en la comunicación política, afectando negativamente la eficacia en la aplicación de sus políticas públicas educativas nacionales. Las ideas y descripciones sobre la realidad educativa Argentina que el gobierno intentó introducir en el debate público para legitimar un cambio profundo, debieron haber sido acompañada de un sustento argumentativo, oportuno, coherente, contextualizado, coordinado y sostenido por los principales referentes oficialistas. Verdad que toma mayor relevancia frente a opositores entrenados en la disputa dialéctica. En nuestra opinión, esta deficiencia se vio mejorada con el arribo del ministro Alejandro Finocchiaro a la cartera educativa, cuyo perfil más político y avezado en estas cuestiones hizo que el debate y la defensa de posiciones públicas por parte del oficialismo se tornara más robusto. Sin embargo, entendemos que esta modificación en la estratégica comunicacional del gobierno llegó tarde, logrando la oposición su objetivo de emparentar la política educativa del gobierno de Cambiemos con gobiernos de corte neoliberal.

4.2-Controversia por la inversión educativa a nivel nacional

Uno de los puntos, quizás el principal, que ha sido objeto de persistente crítica por parte de la oposición a Cambiemos estuvo relacionado con la disminución presupuestaria anual en materia educativa. En relación a este tema, en febrero de 2019, el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) publicó un informe denominado *“El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década”* (2019). En el mismo, en la página 27, puede observarse el siguiente gráfico en donde se evidencia que entre 2016 y 2018 se produjo una caída del 9% del presupuesto educativo nacional en términos reales:

Gráfico 1: Evolución de la inversión educativa nacional (en millones de \$ constantes de 2018). 2012-2019



Fuente: CIPPEC (2019, p. 27).

Esta cuestión, naturalmente, reviste vital importancia por cuanto la asignación presupuestaria evidencia las prioridades de las políticas públicas de un gobierno determinado. Abordarla con profundidad, implicaría, entre otras cosas, un análisis del gasto educativo provincial, que es donde se sustenta el grueso de la inversión educativa (en 2018 representó un 69 %), algo que escapa a las posibilidades de este trabajo. Intentaremos, al menos, presentar algunos puntos que nos ayuden a comprender la controversia.

En una nota publicada por el diario La Nación, el entonces jefe de gabinete del Ministerio de Educación, Manuel Vidal, explicó que la caída en la inversión a nivel nacional responde a que hubo *un “cambio de enfoque en la política fiscal, que dio a las provincias mayor autonomía fiscal a partir de la devolución del 15% de coparticipación a las provincias por parte del estado nacional”*. Agrega también que al asumir el gobierno de Cambiemos las provincias argentinas tenían déficit fiscal, y a principios de 2019 encontramos que 20 de los 24 distritos tienen superávits. En el mismo artículo periodístico, el especialista en educación, Alejandro Morduchowicz, confirma lo afirmado por el funcionario anteriormente citado, sin embargo, advierte que *“el problema ahora es en qué usan la plata las provincias, y no siempre es en educación”* (Vázquez, 2019). En esa línea, Agustín Claus afirmó que:

Tanto la Nación como las provincias disminuyeron el gasto en los últimos años. Lo de las provincias es curioso porque a partir del fallo de la Corte a fines de 2015 reciben más por coparticipación. Nunca tuvieron tantos recursos y aun así disminuyó la inversión educativa. La mayoría eligió destinar más recursos en seguridad y defensa (Claus, 2019).

Finalmente, en el documento del CIPPEC, los investigadores advierten que los programas educativos provinciales y nacionales son diferentes, siendo el objetivo de los primeros la gestión y mejoramiento del sistema educativo provincial, y en el caso de los nacionales, el establecimiento de las prioridades y pisos mínimos en el territorio nacional. (CIPPEC, 2019, p. 27).

De la mentada investigación se señala un dato importante y es que el gobierno nacional no pudo cumplir con el piso del 6 por ciento del PBI. Puesto que en 2016 el gasto educativo consolidado (sumada a la inversión educativa nacional y las provinciales), fue de 5,80 por ciento y en 2017, del 5,65 por ciento del PBI. Resta aclarar que la meta en cuestión sólo pudo cumplirse en el año 2015, desde la sanción de la Ley de Educación Nacional 26.206 (art. 9) en 2006.

Una breve síntesis de la aplicación presupuestaria del gobierno de Cambiemos en comparación con el gobierno anterior podemos extraerla del trabajo anteriormente citado de Rodríguez: en el rubro Evaluación la inversión subió de 150.000 a 475.000 millones de pesos hacia 2017. El mejoramiento de la calidad educativa, que depende de Innovación y Evaluación, de 68.000 a 273.000 millones de pesos. En infraestructura subió de 3.300 a 3.600 millones de pesos. El fondo de incentivo docente pasó de 10.000 a 21.000 millones de pesos y el INFD y el INET tuvieron incrementos de menos del 10 por ciento. En Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas, bajó de 9.000 millones de pesos a 5.200 millones en 2017 (Rodríguez, 2017, p. 105). Desde luego, para mayor precisión en la comparación, deberíamos considerar la variable inflacionaria.

Indudablemente, la lectura fría de los números no suele decir mucho, si no es entendida en un contexto que contemple el conjunto de variables involucradas. El gobierno siguió la lógica que dicta que no sólo es importante cuánto se gasta sino también cómo se gasta. De hecho, una de las principales críticas del gobierno de Cambiemos a la administración anterior es que, aun incrementado la inversión en educación y logrando en 2015 por única vez la meta del 6 por ciento, los principales

índices en la materia se degradaron, por lo que cabe deducir que el dinero asignado no se aplicó en la forma adecuada. Como vimos, la reducción del presupuesto nacional es explicada por Cambiemos en el marco de transferencias a las provincias, siendo este un esquema de fortalecimiento federal, pero que a la luz de los redireccionamientos que hacen las provincias hacia áreas no educativas, debería regularse su asignación específica a través del marco legal adecuado.

Asimismo, el gobierno de Cambiemos buscó hacer más eficiente y transparente el gasto público que en la mirada opositora se vincula automáticamente a la intencionalidad de ajustar o recortar la educación. Este puede ser el caso de la disminución en la partida en el rubro de Gestión Educativa y Políticas Socioeducativas, que involucra financiamiento de actividades que no eran consideradas como prioritarias por el gobierno o no estaban debidamente justificadas; o en todo caso, se entendía que la carga debía ser asumida por el gobierno provincial a partir de la reposición en los índices de coparticipación.

El mismo razonamiento se aplicaría a la controversia generada por la caída en la inversión en educación digital. Se desprende del estudio del CIPPEC que la explicación responde, en parte, a los cambios sufridos en las líneas de acción de sus principales programas. En el caso del *Conectar Igualdad* funcionó durante el gobierno anterior bajo la órbita de la ANSES. En cambio, en la gestión de *Cambiemos*, se implementaron modificaciones con impacto presupuestario al transferir en 2016 el mencionado programa a la órbita de Educ.ar SE, dependiente del Ministerio de Educación y Deportes. La razón dada por los funcionarios gubernamentales es que esto implicó una mejora en el sistema de compras de equipamiento, dado que al hacerlo desde Educ.ar SE y no desde la ANSES, por medio de la UNOPS (Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos), se logra comprar a un costo menor por estar exento de algunas obligaciones impositivas (CIPPEC, 2019, p. 30, 31).

En líneas generales, la asignación presupuestaria por área, como vimos, respondió a los objetivos políticos en materia educativa declarados públicamente por las autoridades gubernamentales, en el sentido de la necesidad de promover la evaluación, la calidad, y la innovación del sistema educativo. Por último, en 2018, la Argentina sufrió una crisis económica que indudablemente afectó las posibilidades y programas de gobierno, incluida el área de educación. Las razones de esta vulnerabilidad

podemos agruparlas en tres: desajustes heredados de gobiernos anteriores, errores propios en la gestión económica y el impacto que significó para la economía argentina la suba de las tasas de interés de los bonos de los EEUU, una importante sequía y la acumulación de deuda de corto plazo del Banco Central de la República Argentina (BCRA) con el sector privado (CEPAL, 2019).

4.3-Conflicto político con gremios opositores

Al realizar un análisis y un balance de las políticas públicas llevadas a cabo por un gobierno determinado resulta necesario admitir que las mismas se verán afectadas por resistencias de parte de grupos de interés. Este razonamiento no escapa al campo de las políticas educativas, ya que las mismas no son el resultado de procesos lineales y deliberados, sino que resultan el producto de procesos sociales y políticos que determinan un campo para la disputa (Feldfeber & Gluz, 2019). Esta inteligencia cobra mayor razón en un país como Argentina que padece de hipertrofia sindical, esto es el uso irresponsable del poder sindical para lograr sus objetivos políticos y sectoriales⁶ (que muchas veces nada tienen que ver con los intereses docentes y/o educativos), excediendo la razonabilidad y el ejercicio regular del derecho a huelga garantizado por el ordenamiento jurídico⁷. Este rasgo disfuncional de nuestra democracia se torna especialmente virulento con gobiernos de tinte republicano, tal fue el caso de Cambiemos.

Frente a esta realidad, los ejecutores de la política oficialista entendieron desde un primer momento que los gremios, en especial CTERA (cuyos principales dirigentes estaban alineados o formaban parte de la oposición) intentarían por todos los medios frenar u obstaculizar el proceso refor-

6 Yo mismo he sido testigo directo de esta hipertrofia sindical en mis años de consejero escolar en La Matanza. La forma en que SUTEBA promovía tomas de escuelas en forma autoritaria y violenta, siendo las directoras las que se comunicaban con nosotros en forma desesperada y con temor a sufrir represalias. Basaban la legitimidad de su decisión en supuestas asambleas estudiantiles, que en los hechos no representaban a más del 5 % de la matrícula escolar y contaban con el rechazo de los padres y madres que veían afectado el derecho a la educación de sus hijos.

7 En el caso de nuestro país, es el artículo 14 bis de nuestra Constitución Nacional el garante del derecho a huelga de los gremios.

mador que buscaba poner en marcha la nueva administración. Por su parte, los dirigentes gremiales, vinculados a la oposición y movimientos afines, entendieron que el gobierno republicano buscaría afectar sus intereses y diezmar su capacidad de obstaculización a los efectos de poder llevar a cabo su política educativa.

El hecho que detonó la inevitable disputa política fue la intención del gobierno nacional de eliminar la paritaria nacional docente, algo que finalmente ocurrió en enero de 2018. Fue a través del decreto del gobierno nacional 52/2018 que modificó el texto de la ley 24.049 de Financiamiento Educativo. La misma establecía en su artículo 6 que el Ejecutivo y los gremios debían sentarse a discutir el salario mínimo de los docentes. La explicación pública dada por el ministro Bullrich en relación a este tema fue que *“decidió eliminar la paritaria nacional porque en 2016 ya determinó que el salario mínimo de los docentes -que era 5.600 pesos- pase a estar de forma automática un 20% por encima del Salario Mínimo, Vital y Móvil (SMVM) de la economía.”* (Bullrich, 2017)

Como venimos sugiriendo, no puede explicarse el conflicto apelando a la formalidad de lo expresado, sino que debemos concebirlo en el marco de la principal disputa política en materia educativa, entendida en su aspecto agonal, esto es la lucha por alcanzar y conservar el poder, entablada entre el gobierno nacional y los gremios nacionales en coordinación con la oposición.

La estrategia política desplegada por los actores políticos y sindicales señalados para imponerse en la lucha con quien se considera el oponente político, se abona claramente en lo discursivo a partir de sus principales protagonistas como así también en los hechos. Veamos algunos ejemplos a continuación.

En un acto en La Matanza en agosto de 2016, a pocos días del primer paro nacional llevado a cabo por CTERA el día 24, en el marco de la discusión por la reapertura de la paritaria salarial nacional, el presidente Mauricio Macri criticó a los dirigentes gremiales afirmando que *“Nos cuesta entender cuando los gremios prefieren caer en paros, que lo único que hacen es afectar más ese compromiso de generar las herramientas a nuestros chicos para que realmente tengan acceso a un mejor futuro”* (Macri, 2016b).

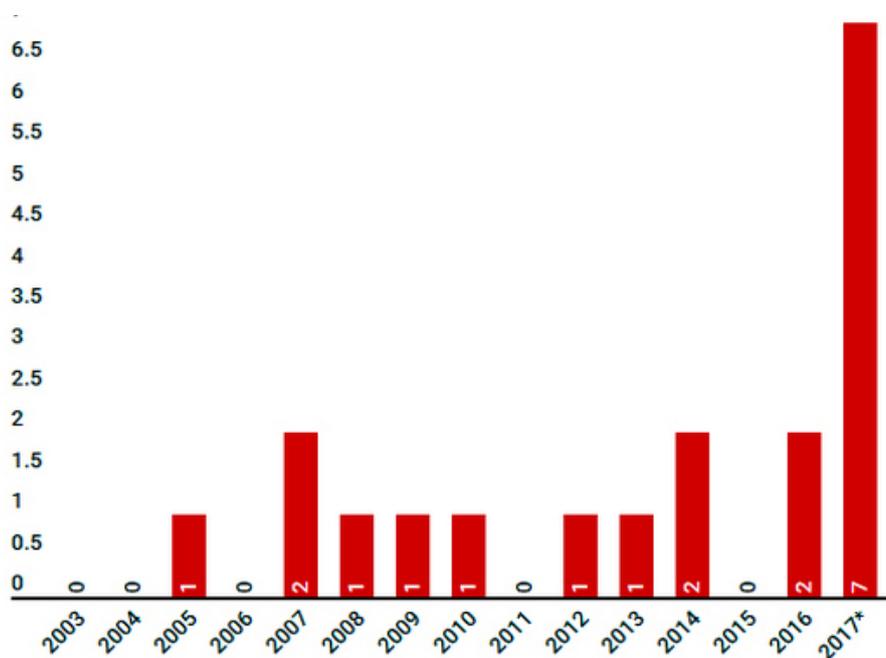
En una entrevista para La Nación+, en su segmento Comunidad de Negocios, el ex ministro de educación de *Cambiamos*, Alejandro Finocchiaro, consultado por las razones que llevaron al gobierno nacional a mantener cerradas las escuelas durante el año 2020, a raíz de la Pandemia por COVID-19, afirmó que la política educativa del gobierno nacional es dictada por CTERA, que hace 20 años “*es un obstáculo para que la educación progrese*”.

El siguiente fragmento corresponde a una nota publicada en la página oficial de CTERA, con fecha 7 de febrero de 2017, firmada por Miguel Duhalde y Sonia Alesso, secretario de Educación y secretaria General de CTERA, respectivamente. Su título es “*Estructura del Ministerio de Educación de la Nación ... “CAMBIEMOS”*”, y en su primer párrafo afirma:

Estamos asistiendo a una serie de cambios en la “estructura” del Ministerio de Educación y Deportes que no hacen más que graficar los sentidos, significados y fundamentos ideológicos que la restauración conservadora intenta imponer en el campo educativo, en correspondencia con la superestructura neoliberal que asume, sostiene y defiende la alianza gobernante de “Cambiamos”. (CTERA, 2017a).

Ahora, veamos una clara muestra de lo que decimos. El siguiente gráfico en relación a los paros docentes llevados a cabo por CTERA desde 2003 a 2017.

Gráfico 2: Paros docentes nacionales de CTERA (periodo 2003 - 2017)



* Referencia a que se incluye el paro nacional realizado el 30 de marzo de 2017.

Fuente: Chequeado. Link <https://chequeado.com/ultimas-noticias/clarin-los-docentes-de-ctera-le-habran-hecho-a-mauricio-macri-en-15-meses-mas-huelgas-que-al-kirchnerismo-en-12-anos/>

Es evidente que los principales problemas estructurales en materia educativa (infraestructura, bajos sueldos docentes, etc.) son una constante, con altibajos, que recorre los años que el gráfico señala hasta nuestros días. Sin embargo, la imagen es más que elocuente, y pone de manifiesto la exacerbación de los paros gremiales frente a un gobierno de signo contrario al que se identificaban los principales líderes de CTERA. Esta hipertrofia sindical alineada con los intereses de la oposición, chocó constantemente con el gobierno de Cambiemos que buscó, desde un primer momento, debilitarla ejerciendo la potestad que la ley le otorga en el sentido de definir la política educativa sin ceder a la presión sindical.

Reflexiones finales

El gobierno de Cambiemos no pudo revertir la decadencia educativa en la Argentina, algo de por sí imposible de materializar en un mandato de cuatro años. No obstante, el esfuerzo sirvió para sentar las bases y lineamientos de un camino que contiene las claves para lograrlo. El énfasis dado en recuperar y revalorizar valores esenciales vinculados a una educación de calidad, como son el mérito, el esfuerzo, el emprendedurismo, el aprendizaje de nuevas tecnologías y su directa vinculación con las nuevas demandas laborales, las auditorías y evaluaciones del sistema, la capacitación docente, representan, todos, aciertos en la política educativa de Cambiemos. Sirvió, también, como firme respuesta a una corriente del pensamiento (muy extendida en Argentina) que reduce la educación pública a un espacio de contención social y militancia política partidaria/sindical, relegando toda noción de ascenso social.

Los ejes de la política educativa nacional ejecutada contaron con un inicial e inusual consenso nacional, apuntando a la calidad, la innovación, la equidad, la transparencia y la vinculación con el mundo, como señalamos en la segunda parte del capítulo. Una combinación inteligente y potente para dar curso al desafío de transformación estructural delineado en la Declaración de Purmamarca. Sin embargo, la estrategia comunicacional para apuntalar y defender en la esfera pública este objetivo político fue deficiente, quedando el gobierno en clara desventaja frente al accionar más efectivo y coordinado de la oposición política-sindical-intelectual.

Claramente, el principal obstáculo que padeció el gobierno de Cambiemos fue el actuar de determinados sindicatos conservadores (especialmente CTERA) que obstaculizaron las políticas modernizadoras y correctivas que intentó impulsar y ejecutar. El acierto de Cambiemos fue diagnosticar correctamente el problema y enfrentarlo con decisión en el plano nacional, buscando encuadrar las atribuciones sindicales en el marco de lo que establece la ley sin ceder en la potestad gubernamental en el diseño y aplicación de las políticas educativas nacionales. Sin embargo, a nuestro juicio fue insuficiente y la voluntad reformadora se vio truncada por los efectos nocivos de la hipertrofia sindical. Lo realizado por Ecuador, donde el ex presidente Rafael Correa reformó en 2008 la Constitución Nacional incorporando la educación como un servicio público puede ser el camino para resolver este asunto.

Cambiemos fue derrotado en las elecciones de 2019 luego de su primer mandato de gobierno. Este hecho implica, de manera inapelable, que la sociedad expresó su descontento con la gestión de gobierno. En nuestra opinión, las razones principales se asentaron en problemas económicos y su impacto en la vida de las familias argentinas. Dichos problemas afectaron la disponibilidad presupuestaria para el financiamiento de programas educativos, sin que esto implique un cuestionamiento abierto de la sociedad a las políticas educativas de Cambiemos. Suele haber coincidencia en la población acerca de las históricas problemáticas estructurales que afectan a la educación pública (principalmente), así como un rechazo extendido al accionar de determinados gremios que a través de sus paros sistemáticos afectan el derecho a la educación de sus hijos.

La luz de esperanza, aunque tenue, encendida por Cambiemos en materia educativa no alcanzó para garantizar un futuro mejor para quienes estamos convencidos de que la Argentina podrá desarrollarse y progresar en tanto y en cuanto revierta, en primer lugar, la decadencia educativa. Es que a pesar de los pasos dados en la dirección correcta a partir de 2015 (incorporando políticas valiosas de gobiernos anteriores), el sistema educativo se vio duramente afectado por las consecuencias de la pandemia desatada en el año 2020. A las restricciones objetivas producto del COVID-19, se sumó el extendido cierre de escuelas decretado por el gobierno nacional (que contó con el aval de los principales sindicatos docentes). Esta decisión trastornó el vínculo estable de millones de alumnos con la escuela y conducirá, irremediablemente, al agravamiento de todas las variables educativas. Lamentablemente, el impacto fue mayor en las familias pertenecientes a los sectores populares, donde se estima que 1 de cada 4 alumnos abandonó la escuela⁸. Frente a tal sombrío panorama trazado para la Argentina, reconforta evocar al gran maestro nacional, Domingo Faustino Sarmiento, quien solía decir que *“si no existieran dificultades, no habría éxitos”*.

8 El trabajo realizado por *“Argentinos por la Educación”* resulta muy esclarecedor al respecto. Se puede acceder al mismo ingresando al siguiente link: “La interrupción de clases presenciales en los barrios populares” <https://cms.argentinosporlaeducacion.org/media/reports/la-interrupcion-de-clases-presenciales-en-los-barrios-populares-partel.pdf>

Referencias bibliográficas

- AE (2019). ¿Cuántos días de paro docente hay en Argentina en el nivel primario?. Observatorio Argentinos por la Educación. Febrero de 2019. https://cms.argentinosporlaeducacion.org/media/reports/ArgxEduc_Febrero2019_Paros_Docentes_Informe_.pdf
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1992). *La hechura de las Políticas*. Primera edición. LIBRERO-EDITOR. Impreso en México.
- Aguilar Villanueva Luis F. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Porrúa: México.
- Ambito Financiero. (2016b, 30 de agosto) “Macri cuestionó a gremios por los paros docentes”. <https://www.ambito.com/edicion-impresam/macri-cuestiono-gremios-los-paros-docentes-n3952923>
- Aristóteles (1988). *Política*. Editorial Gredos: Madrid.
- Banco Mundial (2019). *La crisis del aprendizaje: Estar en la escuela no es lo mismo que aprender*. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/news/immersive-story/2019/01/22/pass-or-fail-howcan-the-world-do-its-homework>
- Bauman, Zygmunt (1980). *Sobre la educación en un mundo líquido*. Editorial Paidós: Buenos Aires..
- Bauman, Zygmunt (2003). *Modernidad Líquida*. Editorial: Fondo de Cultura Económica: Buenos Aires.
- Bullrich, E. (2017, 7 de marzo) “El titular del Ministerio de Educación minimizó el impacto de la huelga y advirtió que se reunirá con los sindicatos si deponen las medidas de fuerza” <https://www.iprofesional.com/politica/246612-con-clases-en- apenas-dos-provincias-esteban-bullrich-dijo-que-el-paro-docente-es-muy-dispar.amp>
- CEA (2019). Centro de Estudios de la Educación Argentina. Universidad de Belgrano. Año 8 - N.º 80. Abril. http://repositorio.ub.edu.ar/bitstream/handle/123456789/8768/cea_abril_2019.pdf
- CEPAL (2019). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2018*. Enero de 2019. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44326-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2018>
- CIPPEC (2018). ¿Qué cambió en el financiamiento educativo en Argentina? Documento de Trabajo n°162. Febrero de 2018

- CIPPEC (2019). *El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década*. Documento de Trabajo n° 178. Febrero de 2019.
- Claus, Agustín (2019, 25 de septiembre). “Presupuesto educativo: solo un año se cumplió la ley y se destina muy poco a infraestructura”. *INFOBAE*. <https://www.infobae.com/educacion/2019/09/25/presupuesto-educativo-solo-un-ano-se-cumplio-la-ley-y-se-destina-muy-poco-a-infraestructura/>
- Cobb, Roger y Charles Elder (1981). *Communication and Public Policy*. en: Nimmo, D. & Sanders, K. [eds.], *Handbook of Political Communication*, Beverly Hills: Sage.
- CTERA. (2017a, 7 de febrero) “*Estructura del Ministerio de Educación de la Nación ... “Cambiemos”*”. <https://www.ctera.org.ar/index.php/educacion/item/2544-estructura-del-ministerio-de-educacion-de-la-nacion-cambiemo>
- CTERA. (2017b, 15 de octubre). “*Los operativos de evaluación “Aprender y Enseñar”*” <https://www.ctera.org.ar/index.php/educacion/politicas-educativas/item/2856-los-operativos-de-evaluacion-aprender-ensenar>
- Consejo Federal de Educación. *Declaración de Purmamarca*. (2016, 12 de febrero).. <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005528.pdf>
- Feldfeber, M. & Gluz, N. (2019). “Las políticas educativas a partir del cambio de siglo: Alcances y límites en la ampliación del derecho a la educación en la Argentina”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 13 (octubre de 2019 - abril de 2020), 19-38.
- Filmus, D. (2007, 5 de diciembre), “Fuerte caída en lectura y en matemática”, *Diario La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/cultura/fuerte-caida-en-lectura-y-en-matematica-nid968244/>
- Filmus, D. (2003, 4 de junio). “Discurso del ministro Daniel Filmus en el acto de asunción del nuevo gabinete educativo”. https://www.unrc.edu.ar/publicar/h_a/375/nueve.htm
- Macri, M. (2016a, 1 de marzo). “*Palabras del presidente Mauricio Macri en la 134° apertura de sesiones ordinarias del Congreso*”. Casa Rosada. <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/discursos/35651-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-la-134-apertura-de-sesiones-ordinarias-del-congreso>

- Majone, G. (1978). *"The uses of Policy Analysis"*. *The Future and the Past: Essays on Programs*, EEUU. Russell Sage Foundation
- Ministerio de Educación y Deportes (2016). *Argentina Enseña y Aprende. Plan Estratégico Nacional 2016-2021*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_estrategico_y_matriz_v9.pdf
- Ministerio de Economía (2015). *Presupuesto 2015*. <https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2015>
- Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (2019). *La Educación Comienza a Mejorar 2016-2019*.
- OECD (2014). *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*. <https://www.oecd.org/education/Education-at-a-Glance-2014.pdf>
- ONU, (2016, 16 de noviembre). Resolución 71/8 *"Educación para la Democracia"*.
- Oszlak, O., y O'Donnell, G. (1995). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación." *Revista Redes*, II (4), 99-128.
- PISA (2014). *"Resultados de PISA 2012 En Foco: lo que los alumnos saben a los 15 años de edad y lo que pueden hacer con lo que saben"*. OCDE. https://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA2012_Overview_ESP-FINAL.pdf
- Presidencia de la Nación (2016). *El Estado del Estado. Diagnóstico de la Administración Pública en diciembre de 2015*. https://www.casarsada.gob.ar/elestadodelestado/docs/el_estado_del_estado.pdf
- Rivas, A. (2015). *América Latina después de PISA: lecciones aprendidas de la educación en siete países 2000-2015*. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Rodríguez, L. (2017). "Cambiamos": la política educativa del macrismo.", *Questión*. Revista Especializada en Periodismo y Comunicación. Vol. 1, N.º 53 (enero-marzo 2017).
- Vázquez, L. (2019, 28 de febrero). "Advierten sobre recortes en la inversión educativa nacional y provincial". *Diario La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/advierten-recortes-inversion-educativa-nacional-provincial-nid2224215/>
- Zanotti, L. (1993). *Obra fundamental*. Tomo I. 1era Edición. Buenos Aires. Argentina.

Sobre los/las autores/as



Mariano Álvarez es Doctor en Ciencias Políticas (USAL), Magister en Ciencias del Estado (UCEMA), Ingeniero en Informática (UNLaM), Estudiante avanzado de Abogacía (UNLaM). Docente en la Universidad Nacional de La Matanza (UNLAM). Vicerrector del Instituto Universitario para el Desarrollo Tecnológico y Productivo de la Argentina (IUDPT). Consejero Escolar de La Matanza (2017-2021).



Ariana Bardauil es Maestranda en Generación y Análisis de Información Estadística por la Universidad Nacional de Tres de Febrero, y Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de la Matanza. Actualmente se desempeña como asesora dentro del Poder Ejecutivo Nacional.



Iara Bertolo es Licenciada en Ciencia Política y Técnica en Gestión Pública por la Universidad Nacional de la Matanza en el 2021. Investigadora académica.



Alejandro Casalis es Licenciado en Ciencia Política (UBA), Magister en Políticas Sociales (FLACSO) y Posgraduado en Gestión y Control de Políticas Públicas (FLACSO). Actualmente es doctorando en el Doctorado en Desarrollo Económico en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQui). Es Investigador del IICSAL/FLACSO-CONICET y docente, investigador y Coordinador Técnico del Área Estado y Políticas Públicas (FLACSO) donde también se desempeña como Secretario Académico de la Maestría Políti-

cas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social y como Coordinador Académico del Diploma Superior en Desarrollo Local, Territorial y Economía Social. Es docente de grado en la Universidad Nacional de La Matanza y de posgrado en FLACSO, en la Universidad Nacional de Quilmes y en la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Forma parte del Comité de Redacción de la Revista Estado y Políticas Públicas, que edita el Área Estado y Políticas Públicas de la FLACSO (Sede Académica Argentina). Sus temas de investigación son administración pública, políticas públicas, gobiernos locales, desarrollo regional, políticas sociales locales y economía social y solidaria.



Cynthia Ferrari Mango es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM). Magíster en Políticas Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becaria Posdoctoral de CONICET con lugar de trabajo en el Área de Estado y Políticas Públicas – FLACSO Argentina (2020-2023).

Es coordinadora académica del Ciclo de Talleres de Formación OIM- FLACSO. Se desempeña como docente en el Taller de Tesis I y II de la Maestría Políticas Públicas y Desarrollo. Asimismo, es profesora adjunta en la UNLaM en las materias Administración Pública y en Gobiernos Locales y Municipio, donde además co – dirige un proyecto de investigación. Es autora de publicaciones referidas a políticas sociales, actores territoriales, economía social y municipios.



Guadalupe Mercado es Licenciada en Ciencia Política, graduada de la Universidad Nacional de La Matanza. Fue becaria de investigación durante varios años y actualmente se desempeña como asesora y analista dentro del Poder Ejecutivo Nacional.



Lucila Denise Palavecino es Licenciada en Ciencia Política y Técnica en Gestión Pública por la Universidad Nacional de La Matanza. Investigadora independiente. Interesada en temas vinculados a políticas públicas, perspectiva de género, educación y trabajo.



Nahuel Nicolás Peña es Licenciado en Ciencia Política en la Universidad Nacional de La Matanza y maestrando en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social en FLACSO-Argentina. Becario de investigación en el área de Estado y Políticas Públicas (FLACSO-Argentina). Docente en la Universidad de Morón. Asesor en la Secretaría de Evaluación e Información Educativa, Ministerio de Educación de la Nación. Interesado en las políticas públicas, el desarrollo económico y la conflictividad social.



Matías Reiri es Maestrando en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM). Actualmente es becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y forma parte del Observatorio de Políticas Públicas y Reforma Estructural del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina.



Victoria Tapia Arias es Licenciada en Ciencia Política y Técnica en Gestión Pública por la Universidad Nacional de la Matanza (2021). Actualmente me desempeño como Coordinadora de Seguridad Vial en la Subsecretaría Planificación de la Movilidad (GCBA) y voluntaria en TECHO Argentina.